CENA INTERNACIONAL

Vol. 10 | Nº 1 | 2008

SUMÁRIO

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Bárbara Lamas: mestre pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA/IUPERJ).
Email: blamas@iuperj.br

Cleiton Schenkel: diplomata, Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), Brasil.
Email: cleitonschenkel@yahoo.com

José Célio Silveira Andrade: professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da UFBA.
Email: celiosa@ufba.br

Letícia Carvalho de Souza: mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).
Email: leticiacarvalhos@yahoo.com.br

Paulo Esteves: professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).
Email: pesteves@terra.com.br

Raquel Mello: é mestre e doutora pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e professora adjunta do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).
Email: qleal@globo.com

Regina Kfuri: mestre pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA/ IUPERJ).
Email: reginakfuri@hotmail.com

Túlio Sérgio Fernandes Ferreira: mestre e doutorando no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB).
Email: tulioferreira@unb.br

PARAGUAI: *QUO VADIS*? ENTRE O MERCOSUL E OS ESTADOS UNIDOS*

Regina Kfuri
Bárbara Lamas

Introdução

O Paraguai tem sido um Estado negligenciado no estudo das relações internacionais, tanto do ponto de vista global quanto do regional. Em uma primeira análise, é um país cujas capacidades não favorecem seu poder de barganha frente a seus pares: além de ser pequeno e mediterrâneo, com pouca população e pouco orçamento militar, sua economia é fortemente marcada pela informalidade (e ilegalidade), sua produção se restringe basicamente ao setor primário e seu comércio internacional é praticamente inexpressivo, se comparado regional ou globalmente. Isso faz do Paraguai um Estado muito dependente regional, econômica e politicamente.

Historicamente, a inserção paraguaia no sistema internacional esteve profundamente condicionada às relações com os dois principais países da América do Sul, Brasil e Argentina. Desde o final do século XIX, o Paraguai oscilou entre os dois vizinhos, com uma forte relação de dependência, mas também com a prática de uma política externa pendular que buscava tirar proveito dos antagonismos entre os dois países (Ginesta, 1999).

Até a década de 60, o acesso paraguaio ao mercado internacional estava condicionado à Argentina, que controlava sua única via de acesso ao mar até então: o rio Paraná. A construção da Ponte da Amizade e a permissão de utilização do porto de Paranaguá (Paraná), e, depois, o reconhecimento do direito à navegação do Paraguai no rio Paraná, por parte da Argentina, representaram novas oportunidades, mas, ainda assim, o país continuou bastante dependente de seus vizinhos maiores.

* O presente artigo é uma versão mais completa e extensa do trabalho publicado no Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e apresentado no encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) de 2007.

Na década de 60, o Paraguai mostrava preocupações em ampliar suas alternativas. Embora, no período, praticasse uma política externa de apoio aos Estados Unidos e obtivesse alguns benefícios desse apoio, a posição paraguaia no sistema internacional não permitia que esse relacionamento fosse usado como elemento de barganha com os vizinhos. Assim, o Paraguai buscou inserir-se em arranjos de integração regional, a exemplo da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), como uma alternativa à dependência dos mercados argentino e brasileiro, responsáveis por mais de 50% de seu comércio exterior. No entanto, essa dependência não foi superada e aumentou ainda mais depois da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ou seja, com o Mercosul, além de boa parte das exportações paraguaias destinar-se aos demais sócios do bloco (Lamas, 2006), também sua inserção internacional está submetida, em grande medida, à sua mediação. Além disso, a criação do bloco regional dificultou a prática de sua tradicional política pendular de alternância entre Argentina e Brasil.

Apesar das assimetrias de poder e da inferioridade do Paraguai, não é correto dizer que o país não tenha relevância no jogo político regional, ainda que parte de sua importância venha a reboque de problemas estruturais. O país se configura como um desafio para a segurança do Cone Sul, sendo uma das principais bases de operação de atividades de contrabando, lavagem de dinheiro e crime organizado na região.

> A permanente corrosão do Estado paraguaio se explica pelo envolvimento de seus agentes com uma ampla gama de atividades ilícitas que envolvem: contrabando, falsificações de produtos de informática, tráfico de armas e de drogas e lavagem de dinheiro. Sobrepõem-se a esses a pequena e grande corrupção que assumem as formas mais variadas de práticas extorsivas na sociedade. Ao lado do Brasil e da Argentina, o Paraguai revela-se especialmente vulnerável às ameaças transnacionais e transversais, o que inevitavelmente compromete a cooperação inter-estatal à segurança do Mercosul. Vale remarcar que foi justamente durante os anos de funcionamento deste bloco comercial que mais se expandiu a presença de organizações criminosas regionais e internacionais (Hirst, 2005/2006:15).

Com efeito, nos últimos anos, esses temas se tornaram uma preocupação nas relações bilaterais com a Argentina e com o Brasil, além

de terem adquirido peso na estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos. Esse fato possibilitou a volta da política pendular paraguaia, desta vez entre o Mercosul e a potência do norte. O Paraguai utiliza sua fragilidade relativa para conseguir vantagens na relação com outros Estados, especialmente Argentina e Brasil, como em um dilema de segurança às avessas. Isto é, o dilema de segurança, em geral, é entendido como uma situação em que, sem saber se a intenção dos demais atores é realmente pacífica e se terá continuidade, um ator tende a acumular poder defensivo. Os outros atores, também incertos quanto às motivações do primeiro, agem igualmente no sentido de aumentar sua própria capacidade de proteção. No caso paraguaio, a ameaça não vem do mais forte, mas, ao contrário, do mais fraco, obrigando os demais atores, Brasil e Argentina, a agir de forma favorável ao Paraguai, o que, provavelmente, em outras circunstâncias, não aconteceria. Além disso, modificações significativas podem acontecer no jogo político regional. A política externa expansionista de Hugo Chávez pode polarizar ainda mais a disputa política na região e aumentar o poder de barganha do Paraguai, aumentando o seu peso político.

O presente artigo propõe-se a analisar as relações externas do Paraguai a partir da criação do Mercosul até os dias atuais. Para tanto, consideraremos três elementos fundamentais: o primeiro é a relação do Paraguai com o Mercosul e os demais sócios; o segundo, a relação do Paraguai com os Estados Unidos; e o terceiro são as possíveis implicações da entrada da Venezuela no Mercosul como membro pleno. Faremos um breve retrospecto das relações do Paraguai com os Estados Unidos, com a Argentina e com o Brasil durante o período da Guerra Fria, para uma melhor compreensão do que tem sido a política pendular paraguaia.

1. A política externa do Paraguai durante a Guerra Fria

A política externa do Paraguai diversificou-se a partir de sua redemocratização, em 1989, depois de 35 anos sob a ditadura do General Alfredo Stroessner. Durante boa parte desse período, o país se manteve isolado, e, antes disso, a política externa se restringiu quase que totalmente à defesa da soberania e da integridade territorial por causa dos conflitos internacionais em que se envolveu. Com efeito, a Guerra do Paraguai contra

a Tríplice Aliança – Argentina, Brasil e Uruguai – de 1865 a 1870, a Guerra do Pacífico contra o Chile de 1879 a 1881, e a Guerra do Chaco contra a Bolívia, de 1932 a 1935, foram conflitos que consumiram anos da atenção do país e consumiram boa parte de sua riqueza, para não mencionar as perdas humanas.

Durante as duas primeiras décadas do regime de Stroessner, no cenário de Guerra Fria, a política externa paraguaia caracterizava-se pelo apoio aos Estados Unidos. A política defendida pelo ministro das Relações Exteriores Raúl Sapena Pastor baseava-se no entendimento de que o Paraguai poderia contar com o apoio diplomático e econômico norte-americano se o país se alinhasse completamente com a política de contenção ao comunismo. Em consonância com essa visão, o general Stroessner afirmava que

> [n]a política internacional, em geral, o Governo do Paraguai dá apoio decidido aos Estados Unidos, como líder do mundo livre em sua luta contra o comunismo internacional, e compartilhamos com essa grande nação os ideais de justiça, paz, direitos e liberdade, de forma a que o mundo em que vivemos possa ser mais seguro e ter mais garantias coletivas e individuais (Stroessner, 1977, *apud* Mora, 1998a: 63).

O apoio aos Estados Unidos não ficava no campo do discurso, traduzindo-se em ações concretas. Além de votar consistentemente com os norte-americanos na Organização das Nações Unidas (ONU) e na Organização dos Estados Americanos (OEA), o Paraguai forneceu duas centenas de soldados para ajudar na intervenção à República Dominicana e ofereceu tropas para lutar no Vietnã. Em troca, o general Stroessner conseguia o que desejava para fortalecer e consolidar seu regime: ajuda econômica e apoio político. Nos anos de consolidação de seu o governo, entre 1954 e 1961, a ajuda financeira norte-americana chegava a uma média de 30% do orçamento paraguaio anual (Sánchez, 2004). A Aliança para o Progresso[1] trouxe mais recursos, com a ordem e a segurança como objetivos centrais.

Apesar da retórica norte-americana de defesa do mundo livre, o compromisso a longo prazo com a democracia permitia à política externa dos Estados Unidos uma racionalização do apoio a curto prazo a governos autoritários e anticomunistas. O regime de Stroessner superestimava os

perigos da ameaça comunista financiada pela União Soviética e por Cuba e tirava proveito da divisão ideológica do sistema internacional. Em tempos de Guerra Fria, valia a regra do jogo de soma zero e o Paraguai, embora fosse um país remoto e de pouca importância, tornava-se uma das peças do tabuleiro estratégico. Os Estados Unidos expandiram seu relacionamento econômico com o Paraguai e, na década de 60, tornaram-se o segundo maior mercado consumidor das exportações paraguaias, atrás apenas da Argentina (Mora, 1998a: 64).

A relação entre o Paraguai e os Estados Unidos mudou a partir do final da década de 70. Com a eleição de Jimmy Carter, em 1977, os Estados Unidos passaram a preocupar-se com o abuso de direitos humanos no regime autoritário paraguaio. Além disso, também defendiam um processo de mudança política e abertura do regime. A pressão dos Estados Unidos surpreendeu o regime paraguaio, mas Stroessner não cedeu.

Quando o republicano Ronald Reagan chegou à presidência, em 1981, sua retórica de acirramento da Guerra Fria trouxe ao Paraguai a esperança de retomada das antigas relações. O cenário internacional, no entanto, era outro e os direitos humanos tinham se tornado uma questão importante na política externa norte-americana para a opinião pública e o Congresso. Além disso, indícios de envolvimento de membros de seu governo com o narcotráfico complicavam a situação de Stroessner. Um relatório do governo norte-americano, de 1986, apontava evidências da participação de militares paraguaios na produção de cocaína. Portanto, a política externa de Reagan para o Paraguai foi de pressão pela democracia, respeito aos direitos humanos e combate ao tráfico de drogas (Mora, 1988: 68). A inexistência de novos tratados de cooperação bilateral entre os anos de 1978 e 1986 reflete o afastamento entre os dois países.[2]

Os anos 70 foram também marcados pela intensificação de relações com os vizinhos na América do Sul, especialmente com a Argentina e com o Brasil. Como lembra Tini (2004), desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança, em 1870, o Paraguai se viu influenciado constantemente pela ingerência da Argentina e do Brasil nas suas políticas doméstica e externa. A alternância de poder entre o Partido Colorado e os Radicais era acompanhada pela oscilação da aproximação com o Brasil e com a Argentina. Essa política pendular se acentuou com a chegada de Stroessner ao poder, em 1954.

A influência argentina estava fortemente relacionada ao fato de que Buenos Aires havia se reservado o direito de autorizar ou proibir o trânsito no rio Paraná em seu território. Com isso, a principal saída ao mar do Paraguai se condicionava à disposição e aos interesses argentinos em permitir a navegação pelas águas do rio, o que lhes conferia um grande poder sobre o Paraguai, especialmente antes da "popularização" do transporte aéreo. Mesmo o transporte da produção paraguaia via ferrovias se subordinava aos desígnios da Argentina, já que necessariamente passava por seu território.

Nos anos 50, Stroessner iniciou uma política de aproximação com o Brasil, apoiada principalmente nos vínculos estabelecidos entre autoridades civis e militares dos estados de Mato Grosso e Paraná, e conseguiu, durante seu governo, tirar proveito da balança de poder regional, marcada pela relação competitiva entre a Argentina e o Brasil (Rodríguez, 2006; Pecequilo e Hage, 2007). A rivalidade entre os dois países rendeu ao Paraguai, na década de 1970, importantes conquistas, como as hidrelétricas de Itaipu e Yacyretá, a Ponte da Amizade, que liga Ciudad del Este a Foz do Iguaçu e a ponte que liga Encarnación (Paraguai) e Posadas (Argentina). Isso, no entanto, não reduziu a dependência e a vulnerabilidade paraguaias. Pelo contrário, de acordo com Mônica Hirst (2005/2006), os dois vizinhos maiores do Paraguai chegaram a ser responsáveis por 75% dos investimentos diretos estrangeiros e por mais de 80% de seu comércio exterior na década de 80.

Ainda assim, tais conquistas alteraram significativamente a relação do Paraguai com seus vizinhos. Intensificou-se a especialização do Paraguai como exportador de produtos agrícolas, principalmente por causa do cultivo de soja e algodão na região próxima à fronteira com o Brasil. Intensificou-se também o comércio de produtos contrabandeados com os vizinhos. Especialmente a partir da década de 80, as baixas tarifas de importação do Paraguai, em oposição ao protecionismo praticado nos vizinhos, permitiram a triangulação de bens de consumo suntuários[3], isto é, produtos importados do leste asiático e dos Estados Unidos de forma subfaturada ou ilegal eram reexportados ao Brasil e à Argentina também de maneira ilegal. Outro ponto a ressaltar é o fato de que, graças à construção da hidrelétrica de Itaipu, o Paraguai teve um crescimento econômico inédito

de 1975 a 1981. Além disso, Itaipu e Yacyretá converteram o Paraguai em um importante exportador de energia da região. Em outras palavras,

> A abertura ao Brasil significou um novo modo de inserção internacional por meio da agricultura comercial, do financiamento da obra da hidrelétrica de Itaipu e da criação daquelas condições que permitiriam ao Paraguai desempenhar um papel de intermediário comercial na região (Masi, 2006: 5).

A nova relação do Paraguai com o Brasil e com a Argentina, pautada na comercialização de *commodities* e de energia, permitiu, em um primeiro momento, uma certa modernização das estruturas produtivas paraguaias na década de 70, segundo Masi (2006). Tais transformações, no entanto, não se refletiram na alteração do padrão de inserção comercial internacional do país, que continuou se caracterizando pela exportação de matérias-primas agrícolas e pela triangulação de produtos importados, muitas vezes ilegalmente.

Economicamente, não houve muita alteração a partir da década de 1980 no Paraguai. Politicamente, no entanto, não se passou o mesmo. Depois da redemocratização da Argentina, as relações diplomáticas entre os dois países chegaram a ser cortadas. O governo de Raúl Alfonsín (1983-1989) se negou a manter os laços com o regime de Stroessner, não só porque este não respeitava a democracia e violava os direitos humanos, mas também porque havia sido "sócio" dos militares argentinos na Operação Condor durante a ditadura argentina. Obviamente, havia vínculos comerciais, econômicos e de cooperação que à Argentina interessava manter, além da necessidade de contrapor-se à influência brasileira, que vinha crescendo desde a década anterior (Tini, 2004). Ainda assim, houve uma grande pressão tanto da Argentina quanto do Brasil para a democratização do Paraguai, inclusive porque a iniciativa de integração regional posta em marcha por Alfonsín e pelo então presidente brasileiro José Sarney (1985-1990) estava fortemente associada ao fortalecimento da democracia na região (Hirst, 2005/2006).

Assim, coincidentemente, a derrubada do Muro de Berlim e a queda do regime de Stroessner aconteceram no mesmo ano e trouxeram mudanças. Com o fim da Guerra Fria, as mudanças que já tinham se iniciado com Carter e depois Reagan se acentuaram, as prioridades norte-americanas

mudaram e os Estados Unidos deixaram de enfatizar as questões de segurança e as questões comerciais e econômicas passaram a ocupar o topo da agenda do país para a América Latina (Purcell, 1997). Além disso, a iniciativa argentino-brasileira de integração regional estava associada ao fortalecimento da democracia na região. Foi a partir de então que o Paraguai buscou se inserir no *maistream* ocidental, em consonância com o desdobramento da região como um todo (Rachid, 2004). Ao mesmo tempo, o fim da rivalidade entre a Argentina e o Brasil e a criação do Mercosul, em 1991, puseram fim à possibilidade de o Paraguai negociar sua fidelidade entre os dois vizinhos.

2. O novo contexto de inserção internacional do Paraguai: o Mercosul

O fim da Guerra Fria, além de eliminar a lógica que facilitava a obtenção de vantagens econômicas dos Estados Unidos em troca de fidelidade política, trouxe consigo a percepção de que o projeto neoliberal, que alia a liberdade política à liberdade econômica, seria a única via para aceder ao desenvolvimento e que a globalização[4] seria um fenômeno inexorável. Diante desse cenário, a estratégia de muitos Estados foi buscar integrar-se a blocos regionais para se "defender" dos efeitos que a liberalização em níveis globais traria às economias domésticas. Em outras palavras, a organização dos Estados em blocos regionais visava ao fortalecimento das economias nacionais para reduzir vulnerabilidades externas do ambiente global competitivo (Lima e Coutinho, 2005). Foi nesse contexto que se deu a criação do Mercosul, em 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai:

> Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;
> [...]
> Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;
> [...]

> Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994 [...] (Tratado de Assunção, 1991).

Também contribuiu para a constituição do Mercosul o redirecionamento da política externa norte-americana, cuja primeira manifestação foi a Iniciativa para as Américas, anunciada em junho de 1990 pelo presidente Bush. Naquela ocasião, o governo norte-americano sugeriu a criação de uma área de livre comércio, baseada na livre circulação de mercadorias, serviços e capitais, com a supressão de barreiras tarifárias e não-tarifárias. A Iniciativa para as Américas, entendida por alguns estudiosos como uma retomada da Doutrina Monroe (Pinto e Guimarães, 2005: 133), contribuiu para a aproximação entre os quatro vizinhos como forma de melhorar sua capacidade de negociação externa.

Um ponto importante que devemos ressaltar é o contexto de criação do Mercosul e os princípios que informaram sua concepção. Apesar de ter sido pensado ainda na década de 80, pelos presidentes Sarney e Alfonsín, a constituição do bloco só foi acertada com a assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990, já contando com a participação do Uruguai e do Paraguai[5], mas fortemente marcada pelas condições acordadas entre Argentina e Brasil anteriormente (Vaz, 2002). Com a eleição de Carlos Menem (1989-1999) e de Fernando Collor de Mello (1990-1992) viu-se uma importante inflexão na política doméstica da Argentina e do Brasil, que passaram a ser influenciadas pelo neoliberalismo[6], em contraste com as políticas desenvolvimentistas de décadas anteriores. Tais políticas também tiveram impacto sobre o conteúdo da integração regional, que passou a se caracterizar pela abertura de mercados e pelo livre comércio.

No Paraguai, assim como na Argentina, Brasil e Uruguai, a decisão de participar de um bloco econômico regional não foi fruto da pressão de grupos de interesse domésticos, mas, sim, de decisões governamentais autônomas. Houve alguma resistência do setor de Luís María Argaña[7] dentro do partido governista, a Associação Nacional Republicana (ANR ou Partido Colorado), que logo foi abandonada quando o setor argañista alcançou o poder. Os empresários paraguaios não rejeitaram totalmente o Mercosul, mas, em 2001, de acordo com Rodríguez, eram poucos os que viam no bloco uma oportunidade e os que a estavam aproveitando. Por sua

vez, os trabalhadores, especialmente os do campo, percebiam o Mercosul como um aumento da concorrência, e não de oportunidade, mas tampouco rejeitaram de forma significativa o Mercosul (Rodríguez, 2001).

Em termos econômicos, a abertura do Paraguai não era uma novidade. O país praticava o que Fernando Masi chamou de “integração orientada à intermediação”, e já havia aberto a economia bem antes da onda neoliberal. Na prática, o alto nível das “importações não-registradas” (contrabando) fazia com que as tarifas de importação chegassem a quase zero, sem, contudo, criar condições para um padrão melhor de inserção internacional do país, não incentivando maior investimento nacional, nem atraindo investimento externo (Masi, 2006). No entanto, considerava-se que não aderir ao Mercosul significaria retornar ao isolamento e à clausura da era Stroessner.

> Os governos da transição democrática no Paraguai pareceram entender que a América Latina e o mundo estavam vivendo outro momento de relação entre as nações e regiões, uma vez terminada a Guerra Fria. Também pareceram entender que, se o Paraguai se mantivesse à margem dos novos empreendimentos de integração regional e do sistema mundial de comércio, estaria provocando um isolamento que agora sim prejudicaria as possibilidades de crescimento econômico. Daí que as decisões tanto para formar parte do Mercosul como da OMC [Organização Mundial do Comércio] foram decisões fundamentalmente políticas que unidas a outras de caráter internacional se orientavam a romper o isolamento externo ao qual esteve submetido o regime autoritário em seus últimos anos de existência (*idem*: 16).

Em outras palavras, a adesão e a permanência no bloco eram concebidas em uma lógica segundo a qual os custos de permanência fora do bloco seriam maiores do que o de adesão, ainda que o Mercosul fosse percebido mais como uma ameaça do que como uma oportunidade (Rodríguez, 2001; Masi, 2006). Além disso, como os Estados Unidos haviam passado a valorizar a integração regional, ficar fora do bloco tornou-se ainda mais problemático.

Portanto, no novo contexto internacional, o Paraguai, um país cujo comércio externo é pouco expressivo, perdeu poder de barganha, e por isso buscou alinhar-se aos vizinhos Brasil e Argentina. Colaborava para essa posição o crescimento significativo do comércio entre os países do

bloco, que fortalecia seu poder de negociação frente a terceiros (Coutinho *et al*, 2007). Mesmo antes da criação oficial do Mercosul, foi negociado um acordo comercial com os Estados Unidos com o mecanismo de 4+1, já que o Brasil insistiu para que Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai negociassem em bloco.

A posição paraguaia em relação ao Mercosul só começou a mudar com a eleição do atual presidente, Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), do Partido Colorado. Com Leila Rachid no Ministério de Relações Exteriores, o Paraguai passou a perseguir uma política externa que diversificasse as relações e estreitasse os laços com países que, apesar de distantes geograficamente, poderiam trazer benefícios (Rachid, 2004: 129). Mantinha-se, obviamente, o objetivo básico de todos os Estados, qual seja, a defesa da soberania nacional no que diz respeito a território, segurança, meio-ambiente, cultura, recursos naturais, fronteiras, migração, etc. No entanto, esse objetivo passou a incorporar valores reconhecidos internacionalmente, como a promoção da democracia e dos direitos humanos e o firme combate à corrupção, ao terrorismo, ao tráfico de drogas e a outros crimes transnacionais, pelo menos no plano retórico.[8] Ao mesmo tempo, o Paraguai buscava maior autonomia, bem como diversificar e melhorar suas relações com países do Oriente Médio, da Ásia e do Pacífico. A política externa paraguaia também visou a avançar sua estratégia de ser o elemento de ligação das rotas que ligam o Atlântico ao Pacífico e de consolidar-se como importante exportador de energia elétrica, papel importante na conjuntura internacional de escassez de recursos energéticos.

Enfim, no governo Duarte Frutos, o Paraguai passou a buscar tratamento especial e diferenciado por ser um país mediterrâneo em todos os fóruns internacionais (Rachid, 2004). No Mercosul, passou a defender sistematicamente a redução das assimetrias entre os membros, vista como essencial para o aprofundamento da integração regional. A crise do bloco, de 1999 a 2002 (Coutinho *et al*, 2007), certamente contribuiu para que o Paraguai insistisse sobre a questão das assimetrias. Sua revitalização, política cara aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Néstor Kirchner, exigia, segundo o governo paraguaio, a concessão de maiores benefícios e tratamento diferenciado aos sócios menores.[9] Assim, a partir de então, ficou claro o pressuposto de que, para prosseguir negociando no Mercosul,

o Paraguai necessitaria de recursos externos para aumentar seu nível de competitividade e alcançar uma melhor inserção no bloco.

Uma conquista paraguaia foi, sem dúvidas, a criação do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional (Focem), destinado a financiar projetos que favoreçam o crescimento das regiões menos desenvolvidas do Mercosul. Os aportes devem totalizar US$ 100 milhões anuais. O Brasil deverá contribuir com 70% desse total, a Argentina, com 27%, e o Uruguai e o Paraguai com 2% e 1%, respectivamente. Esses recursos serão aplicados a fundo perdido em projetos apresentados por cada um dos Estados-membros, de acordo com as seguintes percentagens: 48% no Paraguai, 32% no Uruguai, 10% na Argentina e 10% no Brasil. Os projetos financiados pelo Focem deverão se enquadrar em programas de convergência estrutural, desenvolvimento de competitividade, coesão social, bem como o fortalecimento da estrutura institucional e processo de integração. Com isso, espera-se avançar no ajuste estrutural das economias menos desenvolvidas do bloco e reduzir as assimetrias entre os sócios. Entre os recursos aprovados para o Paraguai no âmbito do Focem em 2007 estavam US$ 12 milhões para projetos de promoção social, US$ 5 milhões para um programa de apoio a microempresas e um montante similar para a construção de estradas. Outros US$16 milhões foram destinados a um programa de combate à febre aftosa no Paraguai. Foi aprovado, ainda, um programa destinado a diminuir o déficit habitacional em regiões de periferia, que recebeu US$ 9 milhões.[10]

Apesar de reconhecer o estabelecimento do Focem como uma conquista, ao completarem-se 17 anos de formação do Mercosul, o Paraguai reclama que o bloco não se consolidou como união aduaneira e se caracteriza pela baixa aplicação das normas comuns, o que deixa o país em uma situação desvantajosa. Em suas reclamações, o Paraguai insiste que o Mercosul não concretizou a integração de cadeias produtivas, nem a integração física e energética, e ameaça denunciar o Tratado de Assunção.[11]

Ao mesmo tempo, abandonar o Mercosul seria extremamente prejudicial ao país, não só economicamente, mas também geopoliticamente.

> A saída do Mercosul colocaria o país [o Paraguai] em uma situação geopolítica e geocomercial muito incômoda entre dois projetos de integração regional na América do Sul (CAN e Mercosul); significaria perdas em preferências

> tarifárias com países com os quais desenvolveu uma relação muito próxima, econômica e comercial (Brasil e Argentina) e cujos mercados são os mais naturais para o Paraguai; e o país se manteria, de todas as formas, afetado pela instabilidade das economias destes mesmos países (Giordano, 2004: 28)

Para o Paraguai, um Mercosul fortalecido e consolidado é fundamental. Como aponta Paolo Giordano (2004), um dos principais obstáculos ao desenvolvimento econômico do país é o fato de não conseguir economias de escala, por causa do tamanho de seu mercado. O acesso aos mercados do Brasil e da Argentina, nesse sentido, poderia ser uma chance para que as empresas atuantes no Paraguai sejam mais eficientes do ponto de vista econômico, mesmo que, para alguns setores, a abertura do mercado signifique uma concorrência mais feroz.

Além disso, o Mercosul tem sido importante para a estabilidade política do país. Como lembrado por Sílvia Lemgruber, o bloco foi fundamental não só para a democratização do Paraguai, como também para a manutenção da democracia na tentativa de golpe pelo general Oviedo, em 1996. Ainda hoje, “o papel do Mercosul com relação à democracia paraguaia tem sido o de garantir que não haja rupturas na frágil transição paraguaia” (2007: 260). Isso sem contar com a crescente participação do Mercosul nas exportações paraguaias, o que demonstra sua dependência econômica com relação ao bloco. Nesse sentido, não é de todo incorreto afirmar que o Paraguai é extremamente dependente do Mercosul.

Devemos ter em conta, no entanto, o que o bloco representa para os demais membros – e, aqui, nos referimos especificamente ao Brasil e à Argentina. De acordo com Glenn H. Snyder (1984), um dos principais dilemas depois que uma aliança é formada se refere justamente ao grau de comprometimento entre os aliados, de forma que as opções podem ser descritas como cooperar (forte compromisso em ajudar o aliado em conflitos com o adversário) ou desertar (fraco compromisso e reduzida ajuda efetiva em conflitos). Ambas as opções envolvem riscos e benefícios: uma estratégia de cooperação, ao mesmo tempo em que reduz o risco de abandono da aliança pelo aliado, aumenta o risco de *entrapment*, ou seja, o risco de ser arrastado para um conflito em que não há interesse; o oposto ocorre se adotada a estratégia de deserção – aumenta-se o risco de abandono,

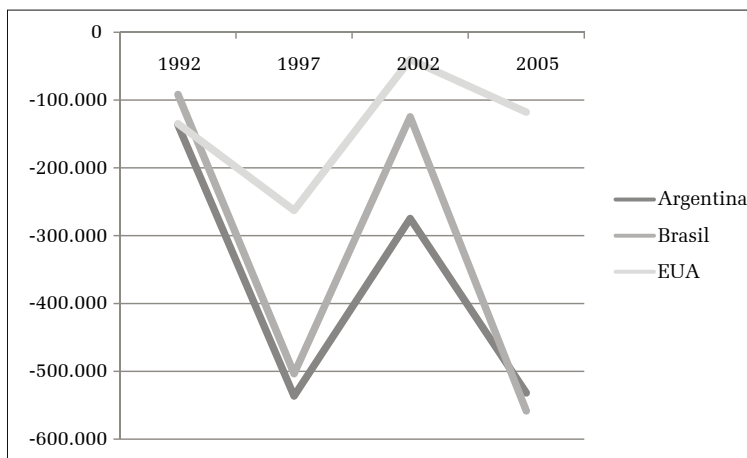
mas se reduz o risco de *entrapment*. Apesar de Snyder ter pensado tais problemas para questões de alianças militares, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), podemos estender o conceito para alianças visando à integração regional, como é o Mercosul. Assim, as questões que se colocam, então, são: qual é o grau de comprometimento dos principais atores do Mercosul – Argentina e Brasil – em relação ao bloco e aos seus membros? Como se inserem os membros menores nesse contexto?

O Paraguai, bem como o Uruguai, não é, de forma alguma, irrelevante para o Mercosul. Pelo contrário, o país é fundamental para o projeto político do bloco, que não pode prescindir de um dos seus membros fundadores para sua consolidação. Conforme o professor Aldo Ferrer, em conferência no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em abril de 2006[12], a Argentina e o Brasil são o núcleo do Mercosul, não só pela dimensão dos dois países, mas também porque por iniciativa dos dois o bloco foi criado. Contudo, Ferrer ressalta que as possibilidades de êxito do Mercosul descansam não só no entendimento entre a Argentina e o Brasil, mas também na capacidade destes dois países de abrir espaços de oportunidades para o Uruguai e o Paraguai. A insatisfação das demandas dos sócios menores poderia trazer instabilidade para o bloco, comprometendo, inclusive, pretensões mais amplas dos demais membros de projeção internacional. É justamente desse elemento de barganha que o Paraguai se vale para alcançar algumas de suas demandas, diante da assimetria de poder relativo aos demais sócios.

Território, População, PIB e Gastos Militares dos Países do Mercosul e Estados Unidos (2005)

País	**Território** (milhares km^2)	**População** (milhões)	**PIB, 2005** (US$ bilhões)	**Orçamento militar** (US$ milhões; % do PIB)
Argentina	2.800,0	38,7	183,3	1.833,0 (1,0%)
Brasil	8.514,9	186,4	794,1	12.705,6 (1,6%)
Paraguai	406,8	6, 2	8,2	57,4 (0,7%)
Uruguai	176,2	3,5	16,8	235,2 (1,4%)
Estados Unidos	9.629,1	296.4	12.900,0	528.900,0 (4,1%)

Fonte: Banco Mundial (http://www.worldbank.org/)

Saldo do Comércio Exterior do Paraguai com Argentina, Brasil e Estados Unidos

Fonte: Banco Central do Paraguai (www.bcp.gov.py)
Valores em US$ milhares, FOB

3. O Paraguai e os Estados Unidos a partir de 1990

A década de 90 trouxe a retomada de relações mais próximas entre o Paraguai e os Estados Unidos. Viu-se que a maior parte dos anos 80 ficou marcada pelo afastamento entre os dois países que, durante toda a década assinaram apenas cinco acordos bilaterais, todos depois de 1987, antecipando uma tendência de aproximação que se confirmaria a partir de então. Durante a década de 90, os Estados Unidos e o Paraguai assinaram 17 acordos, número significativo, embora bastante inferior aos 26 acordos assinados durante a década de 60, auge do alinhamento paraguaio à política externa norte-americana. Os acordos dos anos 90 confirmam a preocupação norte-americana com a questão do narcotráfico e do ilícito internacional, sendo essas questões objeto direto de dez desses acordos.

Na década de 90, a democracia do Paraguai passou por uma fase de instabilidade. Depois de eleger dois presidentes e promulgar uma nova Constituição, uma crise se instaurou quando o General Lino Oviedo, inconformado com a sua demissão como comandante do Exército, obteve o apoio de alguns parlamentares para pressionar o presidente Juan Carlos

Wasmosy a renunciar. A posição dos Estados Unidos, do Brasil e da Argentina face à crise foi de apoiar a institucionalidade democrática e a manutenção do presidente eleito no cargo e foi decisiva para o desfecho pacífico da crise.

Apoiado pelos governos dos Estados Unidos, Brasil e Argentina, pelos partidos de oposição e por demonstrações populares, Wasmosy resistiu, embora tenha passado a noite na Embaixada dos Estados Unidos, tecnicamente, em exílio (Ribeiro Hoffman, 2005: 86).

Embora ao longo dos anos 1990, a economia do Paraguai tenha sofrido abalo pelo esgotamento do comércio de reexportação, com o avanço da integração e pelo impacto negativo das crises financeiras na capacidade de compra da população, a pouca expressão econômica do país paraguaia em relação aos grandes mercados da América Latina o deixou à margem do debate relativo à Alca (Lachi, 2004: 55). No entanto, a perda de espaço dos cultivos tradicionais de algodão e de cana-de-açúcar para a soja, que se transformou na base da renda agrícola paraguaia, fez do país um dos principais exportadores mundiais do produto. O valor estratégico da soja no mercado mundial, principalmente depois que o "mal da vaca louca" a tornou a ração básica para a pecuária e atraiu a atenção dos Estados Unidos para o acompanhamento da evolução desse mercado (Sánchez, 2004: 55).

Com as dificuldades encontradas na negociação da Alca, a partir de 2000, o governo George W. Bush passou a priorizar a negociação bilateral de tratados de livre comércio. (Ribeiro Hoffmann e Kfuri, 2007: 3). Depois de fechar acordos com o México, o Chile, a América Central e países da Comunidade Andina, os Estados Unidos tornaram-se uma alternativa para os países menores do Mercosul, que, insatisfeitos com as assimetrias no interior do bloco, aumentaram seu poder de barganha com a possibilidade de realizarem acordos de livre comércio com a grande potência. Embora essa alternativa vá de encontro as regras do Mercosul, esse instrumento de barganha foi usado ostensivamente pelo Uruguai e em menor grau pelo Paraguai. A aproximação entre os Estados Unidos e o Paraguai causou preocupação, pois foi vista pelo Brasil e pela Argentina como uma ameaça potencial da saída do Paraguai do bloco.

Outro fator que contribuiu significativamente para melhorar a capacidade negociadora do Paraguai também tem relação com as novas orientações da política externa norte-americana. A partir de 2001,

com o ataque de 11 de setembro e a conseqüente adoção da Estratégia de Segurança Nacional, o reconhecimento de novas ameaças, como o terrorismo, e a identificação países fracos com essas ameaças e com o crime organizado internacional tornaram o Paraguai novamente uma peça relevante no tabuleiro estratégico mundial e tornaram interessante o reconhecimento de suas fragilidades. Suas fronteiras, consideradas extremamente permeáveis ao contrabando e ao narcotráfico, tornaram-se alvo de atenção e o Paraguai tornou-se uma peça com certa relevância para a segurança hemisférica. Além da preocupação do governo norte-americano com a lavagem de dinheiro e o contrabando e tráfico de armas e drogas em Ciudad del Este**, a** região da Tríplice Fronteira, com Argentina e Brasil, com sua numerosa colônia árabe, foi identificada pelos Estados Unidos como um possível abrigo de células terroristas.[13]

Assim, como no passado, quando a ameaça do comunismo trazia para o Paraguai investimentos norte-americanos, a nova ameaça e a guerra contra o terror proporcionaram-lhe dólares para seu desenvolvimento e maior peso relativo. O governo americano enviou ao Paraguai soldados de suas Forças Armadas Especiais para realizar exercícios com as forças armadas paraguaias e para capacitá-las no combate ao narcotráfico e ao terrorismo. O acordo assinado entre os Estados Unidos e o Paraguai gerou rumores sobre a possibilidade de uma base militar norte-americana ser instalada em território paraguaio, o que não se concretizou. No entanto, os Estados Unidos financiaram uma base antidrogas entre as cidades de Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil), dotada de um heliporto e capaz de abrigar mais de 50 agentes..

A aproximação entre Estados Unidos e Paraguai gerou desconfianças nos países sul-americanos. Em setembro de 2005, o vice-presidente paraguaio, Luis Castiglioni, considerado um dos responsáveis e defensores dessa política, afirmou ao Congresso paraguaio que essa aproximação deveria ser um “alerta” para o Mercosul, que não estaria funcionando como deveria.[14] No mês anterior, o secretário da Defesa Donald Rumsfeld havia visitado o Paraguai, o que foi interpretado como o prelúdio de uma possível saída do país do Mercosul. O chanceler brasileiro, Celso Amorim, chegou a declarar que o “Paraguai deve entender que a escolha é entre o Mercosul e outros possíveis parceiros”.[15]

O Paraguai prosseguiu estreitando seu relacionamento com os Estados Unidos. Além da cooperação na área militar a parceria rendeu ainda ao Paraguai sua inclusão na Conta do Milênio, programa do governo norte-americano de apoio a governos empenhados na promoção da transparência, governabilidade e redução da pobreza em seus países. O programa destinou ao Paraguai uma soma, não-reembolsável, no valor de US$ 35 milhões.

No entanto, no fim de 2006, o Paraguai recuou com relação à assinatura de um acordo proposto pelos Estados Unidos sobre a promoção e a proteção de investimentos. O governo paraguaio solicitou uma autorização ao Mercosul para negociar o acordo, mas desistiu antes mesmo de ter uma resposta oficial dos sócios no bloco. O governo norte-americano, por seu turno, também em 2006, descartou a possibilidade fechar um acordo de livre-comércio com o Paraguai. Ainda assim, reiterou a intenção de aprofundar suas relações comerciais com o Paraguai.[16]

Considerações finais

Sendo um país mediterrâneo e de pequenas dimensões, o Paraguai enfrentou, ao longo de sua história, grande dificuldade para inserir-se no sistema internacional. Historicamente, suas relações externas estiveram bastante condicionadas pelo relacionamento pendular com os vizinhos Argentina e Brasil. Se durante grande parte do período da Guerra Fria o alinhamento com os Estados Unidos garantiu-lhe vantagens econômicas, o fim da bipolaridade e a aproximação entre a Argentina e o Brasil levaram o Paraguai a participar do Mercosul e restringiram sua capacidade de barganha internacional.

O Paraguai se viu extremamente dependente do Mercosul, mas de forma alguma irrelevante para o bloco. É exatamente por isso que o Brasil – e, em menor grau, a Argentina – busca reduzir os conflitos com o Paraguai apesar dos custos dessa opção. Em outras circunstâncias, possivelmente o Brasil e Argentina não mostrariam a mesma disposição. O Paraguai tem se aproveitado dessa situação nos últimos anos para perseguir seus interesses nacionais, praticando uma política externa que ora o leva a se aproximar dos seus vizinhos do Mercosul, ora o leva a buscar o estreitamento de relações com os Estados Unidos, chegando a ameaçar sua retirada do bloco regional.

O jogo paraguaio de alternância entre aproximação com o Mercosul e aproximação com os Estados Unidos pode vir a se modificar com a perspectiva de adesão da Venezuela ao Mercosul como membro pleno e, pelo que parece, como um ator central no bloco e não como um sócio periférico. A entrada da Venezuela criaria mais um pólo de poder no projeto regional, tornando-se um foco de atração para os países menores com vistas a contrabalançar a preeminência brasileira e argentina. Hugo Chávez tem defendido o uso dos recursos energéticos como base para a integração regional (Lima e Kfuri, 2007). Chávez também distribui petróleo para articular alianças regionais, o que pode exacerbar as tensões entre os membros centrais do bloco, Brasil e Argentina, e os países periféricos, Uruguai e Paraguai, tornando a Venezuela um parceiro ainda mais atraente para os Estados pequenos. Enfim, para os países insatisfeitos com as relações com os Estados Unidos, o aspecto ideológico do governo venezuelano e a rivalidade de Chávez ao que classifica de "imperialismo do norte" também tornam atrativa a aliança com a Venezuela.

O caminho de aproximação com a Venezuela já vem sendo trilhado pelo Uruguai. Depois de assinar um Tratado Marco de Investimentos e Comércio com os Estados Unidos, em janeiro de 2007, e não ver progressos na direção de um acordo de livre comércio, o presidente Tabaré Vázquez declarou seu apoio à entrada da Venezuela no Mercosul em recente viagem de Chávez a Montevidéu para a assinatura de acordos energéticos. No Paraguai, mesmo antes da posse de Fernando Lugo, seu antecessor, o presidente Nicanor Duarte Frutos, em março de 2007, ensaiou uma aproximação, defendendo Hugo Chávez e afirmando que a Venezuela tem uma "overdose de democracia"[17]. Duarte Frutos também criticou George W. Bush, pelas barreiras impostas pelos Estados Unidos aos produtos dos países menos desenvolvidos e anunciou a intenção do Paraguai de fazer parte do Banco do Sul, projeto do presidente venezuelano.

O Senado paraguaio ainda não ratificou a entrada da Venezuela no Mercosul, o que demonstra uma certa cautela do governo paraguaio em afastar-se das suas políticas pendulares tradicionais. De qualquer forma, o fortalecimento dos laços entre a Venezuela e os membros menores poderia polarizar ainda mais o bloco, potencializando as demandas do Paraguai.

Outro acontecimento que pode trazer mudanças às relações paraguaias com seus vizinhos e com a potência do norte é a alternância

de partidos no poder. Em abril de 2008, após mais de seis décadas de monopólio do Partido Colorado, a presidência do país foi conquistada por um representante da oposição, o ex-bispo católico Fernando Lugo. Durante sua campanha para o cargo, alcançaram grande repercussão as reivindicações de Lugo referentes à renegociação do Tratado de Itaipu e outras questões bilaterais. Nesse sentido, a participação do Paraguai no Mercosul provavelmente será alterada com o novo governo. O Ministro de Relações Exteriores apontado por Lugo, Alejandro Hamed Franco, diante de rumores de que o país deixaria o bloco, afirmou que a integração é um processo irreversível, mas que é preciso que os sócios menores possam negociar de igual para igual com Brasil e Argentina.

Recebido para publicação em maio de 2008
Versão definitiva em junho de 2008

Notas

1 A Aliança para o Progresso foi um plano dos Estados Unidos de assistência à América Latina, elaborado pelo governo do presidente Kennedy, em certa medida como resposta à conjuntura gerada pela crise da Revolução Cubana. Os Estados Unidos, cuja política externa para a América Latina havia sido de negligência benigna desde o começo da Guerra Fria, passavam a dar mais atenção aos problemas da América Latina, estabelecendo relações entre as questões de subdesenvolvimento e as questões de segurança. Ordem e segurança ocupavam papel central nos objetivos da Aliança para o Progresso. Na busca pela estabilidade política, faziam parte do projeto o apoio progressivo aos militares, assim como programas e recursos financeiros para ensinar os governos do sul a lidar com movimentos subversivos, especialmente as guerrilhas (Moura, 1990).

2 Cf. www.mre.gov.py/dependencias/tratados/Sistema/ListaTratados.asp?CodPais=32 (última visita; 7/6/2008).

3 Cigarro, bebidas alcoólicas, relógios, câmeras fotográficas, brinquedos, eletrônicos, artigos de informática, entre outros.

4 "Geralmente, a globalização se refere a processos econômicos como a expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, da concorrência nos mercados, da integração entre sistemas econômicos nacionais e da produção em escala mundial. No entanto, há também outras dimensões envolvidas como o fortalecimento de instituições supranacionais e multilaterais, a universalização de padrões culturais, a disseminação da idéia de democracia e dos direitos humanos, o apelo a questões comuns que dizem respeito à vida no planeta, em particular o meio ambiente, a comunicação

por meio de novas tecnologias que aproximam pessoas de diferentes partes do mundo, relativizando, com isso, noções de tempo e espaço, e a formação de redes globais entre organizações e movimentos sociais que sugerem a existência, ainda que vaga, de uma sociedade internacional" (Lima e Coutinho, 2005: 2).

5 Em um primeiro momento, a entrada de nenhum outro membro estava contemplada no projeto de integração bilateral brasileiro-argentino, mas dois fatores concorreram para que a situação se alterasse, segundo Vaz (2002). O primeiro foi a mudança de postura do Uruguai, que se vinculava ao processo de integração argentino-brasileiro por meio de protocolos setoriais bilaterais. Ao saber da possibilidade da assinatura da Ata de Buenos Aires, o presidente uruguaio Alberto Lacalle (1990-1995) passou a defender a incorporação plena e imediata do Uruguai ao processo de integração por meio de um instrumento formal. O segundo elemento foi o anúncio da Iniciativa para as Américas (IPA), pelos Estados Unidos, que levantava a possibilidade de uma integração comercial hemisférica. Esse anúncio fez com que o Brasil reavaliasse o entendimento de que a incorporação de países com graus de desenvolvimento muito assimétricos seria contraproducente.

6 O neoliberalismo assenta-se sob uma espécie de "paradigma monetarista", justificando a intervenção estatal apenas como um meio para manter a estabilidade e possibilitar o funcionamento perfeito do mercado. Traduzidas no plano concreto, essas idéias resultam naquilo que hoje conhecemos como "pacote neoliberal" ou "Consenso de Washington" (Williamson, 1990). O Consenso orientou muitas das políticas aplicadas na América do Sul ao longo da década de 90, que passaram a ser questionadas depois da crise argentina de 2001.

7 Luis María Argaña foi vice-presidente do Paraguai (198-1999) e político influente do Partido Colorado, assassinado em 1999.

8 Como mencionado, o Paraguai não se livrou de sérios problemas ligados ao crime organizado, ao contrabando e ao tráfico de drogas. Acusa-se o país não combater células de grupos que atuam na Tríplice Fronteira.

9 Para detalhes, ver Lamas (2007).

10 Banco de Eventos, Observatório Político Sul-Americano (Opsa), (http://observatorio.iuperj.br).

11 O presidente da República do Paraguai, Nicanor Duarte Frutos, criticou diversas vezes o Mercosul, afirmando que o bloco reproduz os mesmos esquemas de protecionismo praticados pelos Estados Unidos e pela União Européia. Na mesma direção, o atual chanceler, Rubén Ramírez Lezcano, afirmou que o bloco, no formato em que se encontra, "não serve", e que por isso o Paraguai desejava modificações para torná-lo mais equilibrado. Em alguns casos, a crítica veio acompanhada pela ameaça de se denunciar o Tratado de Assunção e abandonar o bloco.

12 Cf. http://observatório.iuperj.br (última visita: 6/6/2008).

13 Banco de Eventos Opsa, (http://observatorio.iuperj.br/; última visita: 6/6/2008).

14 Opsa, Banco de Eventos, (http://observatorio.iuperj.br/; última visita: 6/6/2008).

15 *The Economist*, 29/9/2005, Paraguay and the United States – Improbable Allies.

16 Opsa, Banco de Eventos, (http://observatorio.iuperj.br/; última visita: 6/6/2008).

17 Opsa, Banco de Eventos (http://observatorio.iuperj.br; última visita: 6/6/2008).

Referências bibliográficas

COUTINHO, Marcelo; RIBEIRO HOFFMANN, Andréa e KFURI, Regina (2007), "Raio-X da Integração Regional". Estudos e Cenários, OPSA, pp. 1-58 (http://observatorio.iuperj.br/pdfs/1_estudosecenarios_Estudos_Coutinho_Ribeiro_Kfuri.pdf; última visita: 6/6/2008).

GINESTA, Jacques (1999), *El Mercosur y su Contexto Regional e Internacional: uma Introducción*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.

GIORDANO, Paolo (2004), "Mirando al Mercosur y al Mundo. Estrategia de Comercio e Integración para Paraguay". Documento de Divulgação 27. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. (http://www.iadb.org/Intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_DD_27_2004_Giordano.pdf; última visita: 6/6/2008).

HIRST, Mônica (2005/2006), "As Relações Brasil-Paraguai: Baixos Incentivos no Latu e Strictu Sensu". *Política Externa*, vol. 14, nº 3, pp. 11-21.

LACHI, Marcello (2004), El ALCA ¿Afectará La Soberanía de Paraguay? *NovaPolis*, nº 6, pp.47-58.

LAMAS, Bárbara (2006), "Dilemas da Integração: o Paraguai e as Assimetrias no Mercosul". *Observador On-Line*, vol.1, nº 9 (http://observatorio.iuperj.br; última visita: 6/6/2008).

_______ (2007), "O Tratamento das Assimetrias no Mercosul e as Orientações Ideológicas dos Governos". Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj).

LEMGRUBER, Sílvia. (2007), "Paraguai: Transição Inconclusa e Integração Reticente", *in* Maria R. S. de Lima; Marcelo Coutinho (orgs.) *A Agenda Sul-americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília, FUNAG.

LIMA, M. R. Soares de; COUTINHO, Marcelo (2005), "Globalização, Regionalização e América do Sul", Análise de Conjuntura OPSA, nº 6. (http://obervatorio.iuperj.br; última visita: 6/6/2008).

LIMA, M. R. Soares de; KFURI, Regina (2007), "Política Externa da Venezuela e Relações com o Brasil". Papéis Legislativos (http://obervatorio.iuperj.br; última visita: 6/6/2008.

MASI, Fernando (2006), "Paraguay: los Vaivenes de la Política Comercial Externa en Una Economía Abierta", *in* Roberto Bouzas (ed) *Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Análisis of MERCOSUR Countries, Chile and Mexico.* OBREALEULARO/Chaire MERCOSUR-Sciences Po. Paris, pp. 1-30.

MORA, Frank. (1998a), "From Dictatorship to Democracy: The US Regime Change in Paraguay, 1954-1994". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 17, nº.1, pp. 59-79.

_______ (1998b), "The Forgotten Relationship: United States-Paraguay Relations, 1937-89". *Journal of Contemporary History*, vol. 33, nº 3, pp. 451-473.

MOURA, Gerson. (1990), *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo, Contexto.

PARAGUAI, Ministério das Relações Exteriores (2008), *Boletín Diario de Informaciones*, 26 de março.

PECEQUILO, Cristina e HAGE, José A. A. (2007), "Dilemas Sul-Americanos: O Brasil, o Paraguai e Itaipu". *Meridiano 47*, 19 de julho, pp. 7-9.

PINTO, Messias de Sá; GUIMARÃES, Maria Helena (2005), "O Mercosul e a ALCA: Os Interesses (Irre)Conciliáveis da União Européia e dos Estados Unidos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº.1, pp.129-150.

PURCELL, Susan Kaufmann (1997), "The New US-Brazil Relationship*, in* Susan Kaufman Purcell e Riordan Roett (eds), *Brazil Under Cardoso. Americas Society*. Boulder, Lynne Rienner.

RACHID, Leila (2004), "A Política Externa da República do Paraguai". *Diplomacia, Estratégia e Política*, vol. 1, nº 1, pp. 125-137.

RIBEIRO HOFFMAN, Andrea (2005), "Avaliando a Influência das Organizações Regionais de Integração Sobre o Caráter Democrático dos Regimes de seus Estados-Partes: O Caso do Mercosul e o Paraguai", *Cena Internacional*, vol. 7, nº 2, pp.83-92.

_______; KFURI, Regina (2007), "Integração Hemisférica: da Área de Livre 1Comércio das Américas (ALCA) à Associação de Acordos Americanos de Livre Comércio (AAALC)?". *Radar do Sistema Internacional* (http://rsi.cgee.org.br; última visita: 6/6/2008).

RODRÍGUEZ, José C. (2001), "Una Ecuación Irresuelta: Paraguay-Mercosur", *in* G. Sierra (ed.). *Los Rostros del Mercosur: El Difícil Camino de lo Comercial a lo Societal*. Buenos Aires, Clacso.

_______ (2006), "La Nueva Política Pendular de Paraguay: entre el Mercosur y el ALCA". *Nueva Sociedad*, vol. 203 (http://www.nuso.org; última visita: 6/6/2008).

SÁNCHEZ, Hilde (2004), "Paraguay en el ALCA y el Mercosur: Asimetrías y Fondos Sociales". *NovaPolis*, nº 6, pp. 24-46.

SNYDER, Glenn (1984), "Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*, vol. 36, nº 4, pp. 461-495.

THE ECONOMIST (2005), "Paraguay and the United States – Improbable Allies", 9 de setembro (www.economist.com/world/la/displayStory.cfm?story_id=442908; última visita: 6/6/2008).

TINI, Maria Natalia. (2004), "Argentina – Paraguay, una Relación Especial". I Encuentro Internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria "América Latina: Dilemas y Desafíos de Cara al Siglo XXI". Buenos Aires, Universidad de Belgrano (http://www.rlcu.org.ar/destacados/clea/ponencias/I%20Encuentro%20RLCU-Tini.pdf.; última visita: 6/6/2008).

VAZ, Alcides Costa (2002), *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul*. Brasília, IBRI.

WILLIAMSON, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", *in* John Williamson (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, Institute for International Economics.

Resumo

O Paraguai tem sido um Estado negligenciado no estudo das relações internacionais, tanto do ponto de vista global quanto do regional. É um país cujas capacidades não favorecem seu poder de barganha frente a seus pares: além de ser pequeno e mediterrâneo, sua economia é fortemente marcada pela informalidade (e ilegalidade), sua produção se restringe basicamente ao setor primário e seu comércio internacional é praticamente inexpressivo. Ainda assim, não é correto dizer que o Paraguai não tem relevância no jogo político regional. O país se configura como um desafio para a segurança do Cone Sul, sendo uma das principais bases de operação de atividades de contrabando, lavagem de dinheiro e crime organizado na região. O presente artigo analisa as relações externas do Paraguai a partir da criação do Mercosul até os dias atuais. São consideradas particularmente três questões: a relação do Paraguai com o Mercosul e os países do bloco; a relação do Paraguai com os Estados Unidos; e as possíveis implicações da entrada da Venezuela no Mercosul como membro pleno.

Palavras-chave: Paraguai, Mercosul, Estados Unidos, integração regional, política externa paraguaia

Abstract

Paraguay: *quo vadis?* Between Mercosur and the United States

Paraguay has been neglected in International Relations, globally and regionally. This is largely because of its limited bargaining power. It is landlocked, territorially small, its economy is marked by informality (and illegality), its production capabilities limited to the primary sector, and its international trade is inexpressive, regionally or globally. Yet, despite these power asymmetries, it is incorrect to say that the country is irrelevant in the regional political game. In fact, its importance comes, partially, from these structural problems. Paraguay poses a challenge to Southern Cone regional security. It is one of the countries with most contraband activity, money laundering, and organized crime in the region. This article analyzes Paraguay's foreign relations from the creation of Mercosur to the present. Three fundamental elements are addressed: Paraguay's relationship with Mercosur and its members; Paraguay's relationship with the United States; and the possible implications of Venezuela joining Mercosur.

Key words: Paraguay, Mercosur, United States of America, regional integration, Paraguayan foreign policy.

O PAPEL DAS EMPRESAS NAS PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

José Célio Silveira Andrade*

Introdução

A questão ambiental global vem sendo discutida pela diplomacia internacional há mais de trinta anos, desde a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano, realizada em Estocolmo, em 1972. Contudo, não há ainda um sistema de Governança Ambiental Global (GAG) resultante de uma ação coletiva capaz de diminuir o ritmo de crescimento da degradação do meio ambiente. Assiste-se, portanto, a uma situação paradoxal: embora tenham crescido os recursos institucionais, humanos, financeiros e científicos dedicados ao sistema de GAG, a degradação dos recursos naturais globais continua crítica.

A literatura especializada apresenta o seguinte diagnóstico para essa situação-problema (Ivanova, Gordon e Roy, 2007): i) a proliferação excessiva de acordos ambientais multilaterais e fragmentação da GAG; ii) a falta de cooperação e coordenação entre as organizações internacionais; iii) a falta de implementação e efetividade da GAG; iv) o uso ineficiente de recursos; v) o processo decisório da GAG não suficientemente aberto à participação de outras áreas, tais como comércio, saúde, finanças, desenvolvimento, etc; vi) um sistema ainda fortemente estatocêntrico, não arquitetado para acomodar os múltiplos atores não-estatais, incluindo as empresas.

Em 2001, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) iniciou uma reflexão internacional sobre a nova arquitetura

* O autor agradeçe à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão da bolsa de pós-doutorado que ora realiza na Universidade Laval (Québec, Canadá).

institucional para regular a relação entre as nações e todos os atores engajados na GAG, visando a facilitar a cooperação internacional e implementar uma política mais eficaz de proteção ambiental. Entendido como um conjunto coerente de organizações, instrumentos de política internacional (tratados, instituições, agências), mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam o processo de proteção mundial do meio ambiente (Najam *et al*, 2006), o debate sobre o sistema de GAG, durante a Conferência de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável (2002), concentrou-se sobre dois aspectos: a sua arquitetura institucional internacional e o papel dos seus diferentes atores – Estados, organizações inter-governamentais, organizações não–governamentais (ONGs), empresas, etc.

Configurado, está, pois, o desafio de criar-se, em um sistema de GAG fortemente estatocêntrico, novos espaços político-institucionais que permitam a participação mais efetiva dos atores não-estatais no processo da criação de regimes internacionais ambientais. Esse desafio está fundamentado na premissa de que a inclusão e a participação ativa e legítima dos atores não-estatais no processo de regulação internacional do meio ambiente é essencial para a maior efetividade dos acordos multilaterais ambientais e, portanto, da GAG.

Apesar do pouco espaço político-institucional reservado pelo sistema da GAG à participação mais efetiva das empresas, esses atores corporativos vêm exercendo um papel muito importante na implementação de acordos multilaterais sobre o meio ambiente. São exemplos a execução de projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) no âmbito do Protocolo de Quioto e os fóruns internacionais de negociação para a construção dos diferentes regimes ambientais internacionais, como a negociação para a proteção da camada de ozônio. Desde os anos 90, a participação dos atores corporativos tem crescido em pelo menos em dois outros processos de GAG: o desenvolvimento de regimes privados (ISO 14000, Atuação Responsável, etc.) e de regimes híbridos (parcerias público-privadas) de governança ambiental (Pacto Global, *Chicago Climate Exchange*, CCX, etc). Assim, apesar de os atores corporativos estarem exercendo, cada vez mais, um papel influente como atores políticos na GAG e trazerem para a arena de debates questões relevantes, a arquitetura atual do sistema

de governança ambiental da Organização das Nações Unidas (ONU) não permite uma participação mais efetiva desses atores por falta de espaço político-institucional.

Não é somente o sistema da ONU que enfrenta o desafio de incorporar o fenômeno da crescente participação dos atores corporativos na GAG. Também o campo teórico das Relacões Internacionais (RI) tem, frequentemente, negligenciado o papel dos atores corporativos no estudo da GAG. As referências ao papel do setor privado são raras e esparsas na literatura de RI, ainda muito dominada pelo paradigma estatocêntrico. Cada vez mais se reconhece a importância dos atores não-estatais na ecopolítica mundial, mas poucos estudos colocam o setor privado no centro das pesquisas sobre GAG (Levy e Newell, 2005).

Este artigo busca contribuir para o fortalecimento do campo de pesquisas sobre o papel das empresas na GAG. Seu objetivo principal é examinar o papel reservado aos atores corporativos pelas principais abordagens teóricas utilizadas na pesquisa sobre a GAG. Com base na revisão da literatura, privilegia uma análise qualitativa, incluindo *working papers*, diagnósticos e relatórios institucionais. Em sua primeira parte, o artigo descreve o fenômeno contemporâneo da crescente participação do mundo dos negócios na GAG. Na segunda parte, revisa as três principais abordagens teóricas encontradas na literatura especializada: regime, governança global e a abordagem neo-gramsciana. Na conclusão, indica algumas dimensões-chave para a construção de um quadro teórico de referência para futuras pesquisas empíricas sobre o influente papel dos atores empresariais na GAG, com vistas a contribuir para a superação do paradigma estatocêntrico, que domina na pesquisa sobre o tema no âmbito das RI.

1. Evolução da participação do setor privado na GAG

O setor privado é considerado um importante ator da GAG, já que seus interesses são diretamente afetados pela regulação ambiental. Historicamente vistos como opositores às políticas ambientais nacionais e globais e como uma ameaça à competitividade, devido à imposição de custos adicionais, a atuação dos atores corporativos na GAG deu-se

tradicionalmente de maneira indireta, utilizando a sua influência política junto aos atores estatais para vetar ou enfraquecer os regimes ambientais por meio de *lobbying* (Porter e Brown, 1996). Assim, o setor privado vem participando desde a Conferência de Estocolmo da ecopolítica internacional através de suas representações junto aos governos e às organizações internacionais. No entanto, apenas a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (Rio-92), é que se verifica uma participação mais direta e crescente do setor privado nas conferências globais visando a defender seus interesses diretamente na arena internacional. Nesse sentido, cabe registrar o papel que duas instituições empresariais desempenharam na Rio-92, incentivadas por Maurice Strong, organizador da Conferência e ex-líder empresarial: o *World Business Council for Sustainable Development* (WBSCD) e a Câmara de Comércio Internacional (CCI). Entendendo o desenvolvimento sustentável como aquele que concilia os interesses econômicos, ambientais e sociais, o WBCSD e a CCI atuaram diretamente como lobistas junto às delegações governamentais presentes na Rio-92, visando a promover a idéia de criar-se parcerias entre setor privado, os ambientalistas e a comunidade internacional na busca de soluções ambientais através de um modelo de GAG mais orientado para o mercado e baseado na auto-regulação. O WBCSD e a CCI elaboraram a "Carta de Princípios Empresariais para o Desenvolvimento Sustentável" (*Business Charter for Sustainable Development*) da CCI e pavimentaram o caminho para o rápido crescimento dos regimes privados de governança nos anos 90, iniciado no final da década anterior, pelo programa "Atuação Responsável", liderado pelas associações da indústria química dos Estados Unidos e do Canadá (Clapp, 2005: 30).

Apesar de os interesses dos atores corporativos ou de um determinado setor industrial em geral não serem claros e/ou monolíticos, desde os anos 90, percebe-se uma mudança no comportamento estratégico de algumas empresas com relação à GAG: de uma postura reativa/defensiva para uma postura mais ofensiva, pró-ativa e inovadora, tentando contribuir para a busca de soluções ambientais duráveis. Com efeito, como afirma Le Prestre (2005: 45), a resposta do mundo industrial às questões ambientais mudou, dentre outros fatores, por conta da: (i) emergência

da chamada "indústria verde", que vê na adoção de regulamentações internacionais uma oportunidade de crescimento e competitividade; (ii) progressiva conscientização das empresas sobre a necessidade de tratar os problemas ambientais como fatores de legitimidade e competitividade empresariais; (iii) percepção por parte das empresas multinacionais de que uma governança ambiental forte e eficaz, ao prover um arcabouço político-institucional único e estável em nível global, é central para a sustentabilidade dos seus negócios

O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, também deu o início a uma cruzada pela maior cooperação institucional com o setor privado como parte essencial do processo de reforma da GAG. Nesse processo, os atores corporativos não deveriam ser vistos apenas como um problema a ser regulado, mas, igualmente, também como parte da solução. Assim, também na década de 90, o mundo dos negócios foi convidado a observar e a contribuir nos debates sobre a criação de regimes ambientais internacionais nas conferências globais do sistema da ONU. O status de observador permitiu a presença das associações empresariais (WBSCD, CCI, etc.) no início e durante as negociações multilaterais, (Ivanova, Gordon e Roy, 2007).

As associações empresariais contribuiram bastante para a maior visibilidade e influência do mundo dos negócios nos fóruns ambientais internacionais. Chamadas, no sistema da ONU, de *Business or Industry NGO* (BINGO), essas associações são importantes nas negociações multilaterais ambientais, pois: (i) são o canal oficial de acesso das empresas às negociações multilaterais onde, para ter presença física, precisam ser membro de uma BINGO devidamente registrada nas secretarias das convenções da ONU; (ii) provêem vários serviços logísticos aos seus membros durante as negociações, tais como a troca de informações para formação de redes de contatos, espaço de reunião para criação e negociação de "*position papers*", realização de eventos paralelos, colocação de stands para difusão de informações, "*newsletters*", etc.; (iii) buscam o consenso entre seus membros a fim de apresentar uma voz única nas negociações multilaterais, o que aumenta o seu poder de influência na ecopolítica mundial, e (iv) servem de canal oficial e legítimo para inserir seus membros no processo político, com a utilização de várias estratégias de

comunicação e transferência de informação para influenciar na direção das negociações (*lobbying*, preparação de relatórios e *"position papers"*, cooperação e participação como convidado nas delegações nacionais, etc.) (Pulver, 2005).

Assim, tradicionalmente percebido como um ator passivo na cena internacional, acostumado a influenciar as políticas ambientais somente em nível nacional e local por intermédio dos Estados e/ou *lobbying* contra qualquer tipo de regulação ambiental, a partir dos anos 90, parte do setor privado tendeu a ampliar as suas ações políticas, tornando-se um ator político global ao defender diretamente seus interesses no plano internacional. Está cada vez mais evidente que algumas empresas podem ser consideradas como atores políticos-chave da GAG, participando e forjando os processos de regulação ambiental global, direta e indiretamente, nos níveis local, nacional, regional e internacional (Clapp e Dauvergne, 2005). Nesse sentido, Levy e Newell (2005) lembram que, na negociação de muitos regimes ambientais internacionais, é crescente a participação formal de atores corporativos nos painéis consultivos e nos processos de autoria e revisão de relatórios científicos como "*knowledge-brokers*", provendo conhecimento tecnológico e econômico na forma de trabalhos técnicos. Os autores apontam também o aumento do envolvimento das empresas na GAG como inovadores tecnológicos, buscando soluções para problemas ambientais específicos, como por exemplo, no desenvolvimento de substitutos para os produtos degradadores da camada de ozônio (Clorofluorcarbono-CFC).

Evidentemente, a legitimidade da atividade política dos atores corporativos na GAG é uma questão complexa e controvertida. Há uma literatura crítica sobre o papel do mundo dos negócios como ator ativo na busca de soluções para os problemas ambientais e não como um mero objeto de regulação estatal. Para a maioria dos especialistas dessa corrente crítica, o envolvimento do setor privado na construção de respostas estratégicas aos desafios ambientais é o mesmo que colocar "a raposa para tomar conta das galinhas" (Newell, 2000: 2).

Logo, prossegue o debate em torno do lento e controverso processo de transição do papel do setor privado na GAG, de "*rule-taker*" para "*rule-maker*", que teve início nos anos 90, com avanços na década atual.

A Conferência de Joanesburgo marca o início da consolidação de um novo tipo de regime de GAG: regimes híbridos, isto é, parcerias público-privadas para transformar princípios ambientais globais em projetos locais. Um dos exemplos mais representativos de regime híbrido, desenvolvido pelo sistema onusiano em parceria com o setor privado, é o Pacto Global. Trata-se de um instrumento de auto-regulação voluntário, de Responsabilidade Sócio-Ambiental Corporativa (RSAC), lançado oficialmente em 2000 pelo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan (Morgera, 2006: 97). Outro exemplo de parceria público-privada dá-se no âmbito da implementação dos mecanismos do Protocolo de Quioto, nos quais o setor privado, juntamente com alguns atores públicos não-estatais e/ou atores governamentais, têm criado sistemas de comércio de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs). Begg, Woerd e Levy (2005: 22) citam a parceria entre a ONG *Climate Action* e a Alcan, a BP, Dupont, Entergy, Ontario Power Generation, Pechiney, Shell e a Suncor, criada para reduzir cerca de 80 milhões de toneladas de CO2 e implementar um sistema de comércio de emissões de GEEs entre eles até 2010. Também no mercado de carbono, a *Chicago Climate Exchange* (CCX) foi criada em 2003 por algumas empresas norte-americanas, entre elas a American Electric Power, Du Pont, Ford, International Paper, Manitoba Hydro, Stora Enso North America, e alguns governos municipais, como o governo da cidade de Chicago.

2. Os atores corporativos segundo as principais abordagens teóricas utilizadas nas pesquisas sobre GAG

As três principais abordagens teóricas utilizadas nas pesquisas sobre GAG no âmbito das RI são a de regimes, governança global e a neo-gramsciana. Vejamos os espaços dedicados por essas perspectivas à análise da GAG, explicitando as suas potencialidades e limites na investigação do papel das empresas na GAG.

2.1 Teoria dos regimes

A teoria dos regimes é a principal lente teórico-metodológica utilizada para estudar a GAG. Essa abordagem teórica pode ser entendida como

um sistema de pensamento voltado à compreensão dos mecanismos e procedimentos através dos quais os Estados-nação, na ausência de um governo mundial ou de uma autoridade supranacional, buscam regular um determinado problema internacional. A definição mais conhecida de regimes é a de Krasner (1983: 3): “regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explicítos em torno dos quais há uma convergência das expectativas dos atores envolvidos com uma situação-problema em uma dada área das relações internacionais”.

Para Vogler (2000), o *mainstream* da literatura sobre regimes, ao enfatizar as relações de cooperação inter-estatais com o objetivo de solucionar um problema de ação coletiva, não tem prestado muita atenção à complexa relação entre atores estatais e não-estatais no processo de criação e implementação de regimes ambientais internacionais. Para essa abordagem, o poder é conceituado como um jogo de soma zero, localizado no interior das fronteiras territoriais nacionais. Uma vez que os atores estatais são considerados detentores do monopólio do uso legítimo da força e como *locus* central de autoridade na arena internacional, é difícil, para os defensores do *mainstream* da teoria dos regime, inserir os atores não-estatais e, mais particularmente, os atores corporativos como legítimos detentores de poder. Assim, de uma maneira geral, a teoria dos regimes considera a GAG como uma ação estatal de regulação de problemas de ação coletiva e, consequentemente, a gestão dos problemas ambientais globais como uma função dos governos.

Apesar do uso do termo “teoria dos regimes”, sabe-se que não se trata de um campo monolítico. Existem várias e distintas correntes de pensamento sobre regimes ambientais internacionais. Assim, rigorosamente falando, não há uma só teoria dos regimes, mas sim diferentes “teorias sobre regimes” (Vogler 2000: 23). Sempre houve grandes divergências sobre como os regimes surgem e são sustentados, e até mesmo quanto à utilidade do conceito de regime como instrumento analítico (Keohane e Nye, 1977, 2000, 2001; Krasner, 1983; Haggard e Simmons, 1987; Kratochwil, 1986; Keohane, 1989; Hasenclever *et al.*, 2000; Vogler, 2000).

Assim, alguns estudiosos preferem falar de “uma constelação de perspectivas teóricas diferentes utilizadas para explicar a criação,

manutenção e transformação de regimes" (Haggard e Simmons, 1987: 429) e de "várias escolas de pensamento dentro do estudo dos regimes internacionais" (Hasenclever *et al.*, 2000: 178).

Nesse sentido, a escola neo-realista entende que os regimes ambientais internacionais são criados pelos Estados hegemônicos, que são o fator mais relevante na criação e manutenção de regimes (Krasner, 1982, 1983; Keohane, 1984; Keohane e Nye, 1977, 2000, 2001; Little, 2001).

Os neo-liberais institucionalistas, por seu turno, consideram o interesse como o principal fator causal na formação de regimes ambientais internacionais. Argumentam que os regimes são formados quando os atores estatais percebem que as ações individuais relacionadas a uma dada situação-problema não satisfazem seus interesses a longo prazo. Os regimes são vistos, portanto, como um instrumento utilizado pelos atores estatais para reduzir a vulnerabilidade, a incerteza e promover a ação coletiva (Young, 1986, 1989; Ruggie, 1983, 1992, 2004; Simon e Martin, 2001).

Para os construtivistas, o conhecimento coletivo é o fator causal chave para a formação dos regimes ambientais internacionais. Um regime é formado quando há um conhecimento comum e um entedimento sobre a natureza da situação-problema a ser solucionada (Haas, 1975, 1989 e 1992; Onuf, 1998; Adler, 2001; Smith, 2001).

Apesar das diferentes respostas dessas três correntes sobre a criação de regimes (neorealismo: poder, neoliberalismo-institucionalista: interesse, construtivismo: conhecimento), Okerere e Bulkeley (2007) entendem que há convergência em pelo menos dois pontos. O primeiro é que são abordagens estatocêntricas. O Estado é normalmente visto como uma entidade auto-suficiente, territorialmente demarcado, independente e autônomo dos atores não-estatais. Ao conferir proeminência ao Estados-nação, as três correntes limitariam a análise sobre o envolvimento dos atores não-estatais, particularmente das empresas, na construção de instituições ambientais internacionais. O segundo ponto de convergência é que os regimes são geralmente vistos como um meio através do qual atores estatais resolvem problemas ou respondem a desafios de natureza international. Isto é, os adeptos da abordagem teórica de regimes partem da premissa de que é fácil diferenciar as questões nacionais das internacionais. E, de fato, a adoção da separação entre política doméstica e internacional é

especialmente problemático para o estudo do papel dos atores corporativos na GAG, uma vez que as empresas, visando a aumentar o seu poder de influência em escala global, formam coalizações e atuam simultaneamente em ambos os níveis.

Bled (2007a) considera que os "jogos de dois níveis" ("*two-level games"*) pode diminuir a clivagem entre os níveis doméstico e internacional. Segundo Putnam (1988), os "jogos de dois níveis" mostram como os Estados definem suas preferências em nível doméstico através de consulta à sociedade (incluindo o setor industrial) e tenta, então, traduzir essas posições para o nível inter-estatal. Ainda assim, na contribuição de Putnam, que é uma interpretação liberal do processo de formação de regimes, mais distanciada do *maintream* – e, portanto, mais favorável à inclusão analítica dos interesses de grupos lobistas nacionais, os Estados permanecem como atores centrais da política internacional, o que limita uma análise mais extensa sobre os diversos níveis de envolvimento (nacional, transnacional e internacional) do setor privado nas negociações ambientais internacionais.

Segundo Falkner, a abordagem transnacionalista, desenvolvida por Risse-Kappen (1995), também tenta suprir as limitações da teoria dos regimes ao transcender as divisões analíticas entre (i) atores estatais/não-estatais e considerar uma pluralidade dos atores, e (ii) entre política doméstica e internacional, enfatizando os diversos níveis através dos quais o poder é exercido (Falkner, 2003; Peterson, 1992). Ao investigar a formação de coalizões e alianças estratégicas transnacionais envolvendo Estados, atores corporativos, ONGs e a comunidade científica para lidar com um determinado problema ambiental, os transnacionalistas não associam a GAG somente às atividades de formação de regimes, mas a um sistema multinível de governança que emerge das interações entre os Estados e os atores não-estatais.

De acordo com Vogler (2003), uma das razões da pouca atenção dedicada aos atores não-estatais pelo *maintream* da teoria dos regimes está na forma como o Estado é conceituado. Na lente teórica de regimes, os Estados são basicamente vistos como atores homogêneos, racionais, unitários e autônomos, que operam de acordo com uma única lógica. Conceituando-os como caixas-pretas, a teoria dos regimes ignora os diversos interesses

em jogo no processo decisório dos Estados, negligenciando a importância da interação entre os diferentes atores nas negociações internacionais. Quando se observa de perto o processo de barganha política durante a criação de regimes ambientais internacionais, pode-se verificar como os interesses defendidos pelos Estados são contestados e construídos pela interação com os atores corporativos e os demais atores não-estatais, em nível nacional e internacional. Por exemplo, as empresas especializadas em tecnologia e processos produtivos sujeitos à regulação ambiental internacional tornaram-se atores centrais da GAG ao ajudarem os Estados a formatar suas respostas estratégicas aos problemas ambientais globais.

O construtivismo, ao considerar os regimes como produtos socialmente construídos e ao enfatizar a importância da relação entre conhecimento e poder, mostra-se mais aberto a capturar o rico e dinâmico processo de aprendizagem coletiva envolvendo tanto atores estatais quanto não-estatais nas arenas ambientais internacionais. Levy e Newell (2005) consideram o construtivismo, empregado por Peter Haas (1992) na década de 90 para estudar as "comunidades epistêmicas", o melhor para captar o papel dos atores corporativos como "*knowledge-brokers*" na abordagem de regimes. Isto é, a abordagem mais profícua para investigar a atuação dos atores corporativos na definição do conhecimento relevante, ou irrelevante, na criação de regimes ambientais internacionais e as diferentes maneiras de interpretar uma determinada situação-problema que possa contribuir para a defesa dos seus interesses na arena internacional.

Newell (2000), entretanto, afirma que a abordagem construtivista de Haas (1989, 1992) dá muita ênfase ao conhecimento científico, considerado como a forma objetiva de conhecimento capaz de reduzir a incerteza que caracteriza os problemas ambientais e de construir o consenso a favor da cooperação internacional. As pesquisas sobre "comunidades epistêmicas" deveriam dedicar maior atenção à natureza contestável do conhecimento em que os atores corporativos (e ONGs) desempenham um papel crucial ao apoiarem ou contestarem determinadas formas de interpretar uma questão ambiental e, consequentemente, determinadas estratégias de ação propostas para solucioná-la. O conhecimento econômico e tecnológico provido por atores corporativos é particularmente importante..Por exemplo, os atores corporativos desempenham um papel-chave na realização de modelos

econômicos e tecnológicos largamente utilizados no processo de criação de regimes ambientais internacionais para estimar os custos e benefícios de diferentes estratégias de ação propostas para combater os problemas ambientais globais, como no caso do regime de mudanças climáticas.

Assim, apesar de as abordagens construtivista, "*two-level games*" e transnacionalista se diferenciarem do *mainstream* da teoria dos regimes por tentarem acomodar, cada uma a seu modo, o papel dos atores corporativos na GAG, a ênfase continua sendo dada às estratégias utilizadas pelos atores corporativos para influenciar os atores estatais, que permanecem centrais no jogo; os atores corporativos não são tidos como "*rule-makers*" (Bulkeley, 2005; Newell, 2000).

Ainda que algumas versões da teoria dos regimes dediquem mais espaço à análise conceitual do crescente papel dos atores corporativos na GAG, duas premissas básicas assumidas pelo seu *mainstream* a limitam, como afirmam Okerere e Bulkeley (2007):

(i) ao conceber, implicitamente, o poder como um jogo de soma zero, a teoria dos regimes resiste a considerar o papel dos atores corporativos na GAG até na influência que exercem indiretamente sobre os interesses e nas expectativas dos atores estatais na arena internacional, o que implicaria em perda de poder e autoridade dos Estados. Ao mesmo tempo, ao localizar o poder e a autoridade no interior da fronteira territorial nacional, a teoria dos regimes negligencia o impacto da estrutura econômica mundial e das complexas relações entre os Estados e o capital no processo de negociação para a concepção de regimes ambientais internacionais;

(ii) ao enfocar predominantemente os atores estatais, a teoria dos regimes dá pouca atenção ao papel dos atores que operam acima ou abaixo do nível estatal. Apesar do esforço de algumas perspectivas de incluir o envolvimento dos atores corporativos, a grade analítica utilizada permanece demasiadamente estatocêntrica. A teoria dos regimes reconhece o envolvimento crescente dos atores corporativos, mas continua acreditando que a eficácia da GAG depende fundamentalmente do estabelecimento e da implantação de regimes internacionais pelas autoridades estatais.

A economia política internacional tenta suprir essas limitações do *mainstream* da teoria dos regimes ao dedicar-se à investigação da ação das corporações na arena global. Susan Strange foi uma das precursoras do debate sobre o processo de mudança da autoridade na cena internacional causada pelas corporações transnacionais. Strange desenvolveu a noção de "poder estrutural"[1] e de uma possível erosão da autoridade do Estado pela ação das corporações transnacionais (1988, 2000). A autora reconhece a existência do "poder relacional".[2] Argumenta, porém, que na economia política o poder estrutural é o que predomina. Os estudos de Strange limitam-se à esfera econômica da governança global e têm como foco o poder de mercado exercido pelos atores industriais (1983 e 1989). O desenvolvimento da regulação internacional em novos domínios, sem se limitar aos tradicionais campos de atuação empresarial, como o meio ambiente, tem requerido a construção de novos quadros analíticos para investigar o poder corporativo, como vêm procurando fazer Levy e Newell (2002, 2005) e Falkner (2003, 2007).

2.2 Governança global

O aumento da visibilidade dos atores corporativos gerou recentemente uma proliferação de trabalhos sobre governança global. Pode-se afirmar que esse crescimento está relacionado a uma certa insatisfação com a teoria dos regimes e com a necessidade de se conceituar governança para além da noção de regime público. A evolução da ecopolítica mundial colocou em evidência a crescente influência dos atores não-estatais na governança internacional, particularmente das empresas, revelando as limitações da teoria dos regimes. Normalmente, o conceito de governança é definido como o estabelecimento e a implementação de um conjunto de regras de conduta que define práticas, atribui papéis e guia as interações entre atores sociais no enfrentamento de problemas coletivos. Ou seja, é o conjunto dos vários caminhos institucionais formais e informais que os atores públicos e privados encontram para regular seus problemas comuns (Okerere e Bulkeley, 2007).

A distinção entre os conceitos de governança e regime está na diferença de ênfase dada aos atores estatais e a explicitação de que a governança envolve também, necessariamente, as atividades de atores

não-estatais. Conforme enfatiza Stokke (1997), a abordagem téorica dos regimes tende a estudar a governança global pelas lentes estatais, focando a criação e a operação de regras para regular as questões internacionais. Já o conceito de governança global envolve também situações nas quais os criadores e os operadores dessas são atores não-estatais de diversos tipos, incluindo o setor privado, que agem dentro ou além das fronteiras dos Estados-nação.

Nesse sentido, mais do que nunca, há que se fazer a distinção analítica e conceitual entre governo e governança. Rosenau (2002) relaciona a noção de governo com a de autoridade de Estados soberanos e reserva o termo governança para tratar um conjunto de atividades relacionadas tanto ao estabelecimento de regras internacionais quanto à concepção de políticas de implementação em nível local, mesmo quando algumas dessas atividades tenham sido realizadas por atores desprovidos de autoridade formal. Usualmente estão incluídos nesse grupo de atores, as organizações internacionais, movimentos sociais e ONGs globais, redes científicas transnacionais, corporações multinacionais, etc.

De acordo com Dingweth e Pattberg (2006), assim como o conceito de regime, o de governança global tem sido utilizado a partir de diferentes perspectivas para investigar a GAG:

(i) uma perspectiva próxima a de regime, que percebe o papel dos atores não-estatais e inclui o setor privado na GAG, como complementar ao dos Estados-nação. Essa perspectiva parte da premissa de que há pouca ou nenhuma mudança significativa na autoridade dos Estados soberanos na formação das regras do jogo. Os Estados continuam, portanto, como *"rule-makers*" e os atores corporativos são meros "*rule-takers*";

(ii) a explicação da participação de atores não-estatais na GAG a partir da utilização de uma abordagem coletiva de resolução de problema, que parte da premissa de que todos os atores envolvidos devem encontrar uma solução eficaz para os problemas ambientais globais. Essa perspectiva percebe a GAG como um processo de cooperação de alto nível entre governos, setor privado, organizações internacionais, cientistas e indivíduos visando a atingir resultados em áreas de interesse comum;

(iii) a adoção de uma visão crítica, que enxerga o conceito de GAG como um discurso hegemônico que visa a retirar o foco dos efeitos negativos do processo de globalização econômica neoliberal. Enfatiza a implementação do paradigma neoliberal de desenvolvimento econômico pelos Estados e pelas corporações multinacionais, por um lado, e a resistência exercida contra essa centralização de poder pelas ONGs, comunidades, indivíduos e grupos sociais, pelo outro lado.

Essas perspectivas têm em comum a rejeição de conceber a GAG como um fenômeno puramente estatocêntrico e o reconhecimento explícito do papel e da importância dos atores não-estatais ao estudar a ecopolítica mundial. Grande parte da literatura sobre a GAG defende o argumento de que as atividades dos atores não-estatais, incluindo o setor privado, vêm transformando consideravelmente o tradicional *locus* de poder e autoridade da ecopolítica mundial, mostrando que nem sempre o poder é monopolizado pelos atores estatais e que uma adequada abordagem teórica sobre a cooperação internacional deve incluir o papel dos atores não-estatais. Para Okereke e Bulkeley (2007), a defesa desse argumento está fundamentada nos seguintes pressupostos:

(i) o fenômeno da GAG é um processo muito mais fragmentado, caótico e fluido do que normalmente é admitido pelo *maintream* da teoria dos regimes. Assim, as várias atividades dos atores não-estatais nas escalas local, nacional e transnacional podem ser legitimamente considerados pela governança ambiental multinível;

(ii) a crescente influência dos atores não-estatais na ecopolítica internacional implica necessariamente em algum grau de mudança nas relações de poder entre esses atores e os Estados-nação. Alguns adeptos da abordagem da governança global preferem considerar essa mudança como uma transferência de poder, já outros preferem empregar a noção de compartilhamento de poder.

Isto posto, pode-se afirmar que a abordagem de governança global enfatiza os novos atores, as novas formas de autoridade e os novos modos de interação entre os diversos atores da GAG, admitindo uma visão fragmentada do mundo, fundamentada num jogo de poder de soma-zero, na qual os Estados vêm perdendo poder para os novos atores da ecopolítica mundial.

Para Patterson *et al.* (2003), essa abordagem tem sido mais empírico-descritiva do que analítico-interpretativa e explicativa, despolitizando o conceito de governança porque adota uma visão ampla e desatrelada das noções de poder e autoridade. Em outras palavras, a literatura de governança global tem dado muito pouca atenção às bases da emergência e do crescimento da influência dos atores não-estatais, e particularmente dos atores corporativos, na GAG e ao impacto desse fenômeno com relação ao exercício do poder e da autoridade na arena internacional.

Okereke e Bulkeley (2007) apontam pelo menos duas razões para a falta de ferramentas analítico-explicativas na literatura de governança. A primeira está relacionada à relutância dos teóricos do *mainstrean* das RI em utilizar abordagens não-ortodoxas para preencherem as lacunas explicativas do arcabouço da governança global quando se deparam com o fenômeno da crescente influência dos atores não-estatais na GAG. Para Okereke e Bulkeley, essa relutância talvez esteja relacionada ao desejo de preservar as tradicionais fronteiras das RI, que são insistentemente estatocêntricas. A segunda razão relaciona-se à necessidade dos teóricos das RI de sempre explicar os fenômenos mundiais a partir de uma grade analítica única, clara e generalizável. Entretanto, é simplesmente impossível tentar compreender todos os fenômenos observáveis na arena internacional, especialmente o aumento em número e grau de influência de atores não-estatais, em um único arcabouço teórico-analítico.

3.3 Abordagem neo-gramsciana

Contrariamente à perspectiva da governança global, a abordagem neo-gramsciana oferece uma promissora capacidade analítico-explicativa e uma reflexão teórica crítica sobre a dinâmica do papel e do poder desempenhados pelos atores corporativos como atores políticos na arena internacional (Cox, 1987, 1996c; Linklater, 1996). Okerere e Bulkeley (2007) apontam pelo menos cinco razões principais para tal:

(i) a abordagem neo-gramsciana reconhece a ação da sociedade civil e de outros atores, além do Estado, no processo de concepção de políticas e gestão de problemas coletivos, conforme mostrado anteriormente com Cox (1987). Além disso, a noção de Estado para os neo-gramscianos é mais

complexa e menos demarcada do que a empregada pelas abordagens de regimes e governança global, particularmente na GAG (Levy e Newell, 2002, 2005; Falkner, 2007).

(ii) a concepção abrangente de poder da abordagem neo-gramsciana é bastante útil para capturar a natureza dinâmica das questões de autoridade, legitimidade e autonomia, envolvidas no fenômeno da crescente participação dos atores corporativos na GAG. Permite um entendimento mais amplo de como o poder é exercido na GAG ao ampliar o foco para incluir, além dos diplomatas engajados diretamente nas negociações dos regimes, as lutas travadas nas estruturas política, econômica e social da economia política global;

(iii) os neo-gramscianos são sensíveis às complexas relações entre estrutura e ator e às intrincadas conexões entre Estados, capital e instituições sociais (Cox, 1996a,c).

(iv) a abordagem neo-gramsciana prevê uma ligação conceitual entre as esferas nacional e internacional, permitindo transcender a rígida dicotomia entre as dimensões interna e externa impostas pelas abordagens tradicionais de regime.

O conceito de hegemonia é o elemento central da abordagem neo-gramsciana para entender como o poder político é exercido na GAG. Conforme Linklater (2001, 2005, 2007), Begg, Woerd e Levy (2005) e Gill (1993), o conceito gramsciano de hegemonia permite transcender os dualismos presentes nas abordagens tradicionais das RI entre estrutura e agência, elitismo e pluralismo, objetivismo e construtivismo. De acordo com os autores, para os neo-gramscianos, um projeto hegemônico é estabelecido quando uma classe dominante é capaz de encontrar uma interseção entre os seus interesses e os interesses das classes subordinadas durante o processo de concepção de uma determinada ordem social que reproduza sua própria dominação. A estabilidade de um projeto hegemônico não se dá pela coerção e sim por um consenso manisfestado nas atividades rotineiras das instituições da sociedade civil, sem significar, entretanto, que as relações são harmônicas e destituídas de resistências e conflitos. Isso porque as classes subordinadas aceitam o projeto hegemônico como seu, embora este sirva para reproduzir a dominação das elites (Cox, 1996b).

Para que uma pequena elite alcance a hegemonia, é necessário que se mova fora dos limites de seus interesses particulares e forme alianças com uma variedade de forças. Assim, seus valores, seus interesses particulares, passam a ser vistos como universais (Linklater, 2001, 2005, 2007).

Os neo-gramscianos são também sensíveis ao papel das instituições sociais e da sociedade civil como atores contra-hegemônicos. Os atores não-estatais podem atuar, simultaneamente, para manter a hegemonia das classes dominantes e como atores contra-hegemônicos, estabelecendo uma relação complexa e dialética. Reconhece-se tanto a importância da estratégia que os atores empregam para se confrontar com os grupos hegemônicos, quanto às limitações impostas pelas forças estruturais ao processo de mudança do *status quo* (Gill, 1993). Portanto, como enfatizam Levy e Egan (2003), os neo-gramscianos rejeitam completamente a noção unidimensional de poder como um simples jogo de soma zero. O poder está imbricado nas relações sociais e é função do alinhamento, em um dado momento, entre forças sociais e estruturais. O poder é permanentemente contestado por todas as classes, porém, exercido pelas classes dominantes para reforçar a sua hegemonia.

De acordo com Okerere e Bulkeley (2007), para a perspectiva neo-gramsciana, a proliferação e o crescente envolvimento de atores corporativos na GAG, está fundamentada em dois fenômenos inter-relacionados:

(i) a crise do modelo do bem-estar social keynesiano nas democracias ocidentais que leva a uma reforma substancial nas formas e funções do Estado. A redução do tamanho do Estado-empresário através de privatizações e o redirecionamento do papel estatal como incentivador do empreendedorismo e provedor do arcabouço institucional necessário à eficácia das atividades empreendedoras. A execução de funções tradicionalmente estatais por empresas privadas, parcerias público-privadas ou ONGs;

(ii) a globalização da economia mundial a partir de uma racionalidade neoliberal, segundo a qual a utilização de instrumentos de mercado é a solução ótima para a gestão de bens públicos de uso comum, facilitando, portanto, o controle das grandes corporações sobre o processo de formulação de padrões internacionais de regulação ambiental. Por exemplo, o uso de instrumentos de

> mercado no âmbito do regime de mudanças climáticas tornou-se uma solução óbvia considerando a ênfase dada ao comércio de emissões de carbono e aos investimentos realizados em tecnologias mais limpas para redução de emissões de GEEs.

Assim, para os neo-gramscianos, a hegemonia na GAG pode ser definida como a consolidação do paradigma neoliberal na ecopolítica mundial com a dominação de instituições neo-liberais em nível internacional. O papel dos atores corporativos na GAG pode ser explicado em termos de seu relacionamento com o Estado e com as instituições internacionais, de seu posicionamento nas relações de produção e em outros arranjos estruturais determinantes dessa nova ordem social, e da sua habilidade para mobilizar eficientemente os seus recursos de poder (Cox, 1987, 1996 a,b,c; Linklater, 2001, 2005 e 2007).

Logo, os neo-gramscianos fazem uma distinção qualitativa entre os atores não-estatais detentores de grande recursos e próximos aos Estados (como WBCSD e CCI) e os atores não-estatais contra-hegemônicos, de baixo para cima, que se opõem ao paradigma dominante (como o *World Council of Indigenous Peopl*e) durante as negociações para a formação de regimes ambientais internacionais. O amplo entendimento sobre o poder dos atores corporativos em controlar as decisões políticas na GAG tem um papel importante na explicação de uma determinada mudança de direcionamento da ecopolítica mundial. O que não significa necessariamente a erosão do poder dos atores estatais. Como os neo-gramscianos partem da premissa de que há sempre um relacionamento próximo entre capital e Estado, a crescente influência dos atores corporativos, e particularmente das empresas multinacionais, é consistente com os interesses do próprio Estado, não havendo conflito de interesses e nem ameaça à autoridade estatal.

Com base nesses pressupostos, os neo-gramscianos tendem a olhar para além da microfísica dos jogos de poder e focar nos resultados finais atingidos pelas negociações multilaterais na formação de regimes ambientais internacionais e nos resultados concretos alcançados pela GAG. Procedendo dessa maneira, argumentam que a crescente influência dos atores não-estatais contra-hegemônicos (como algumas ONGs e movimentos sociais) não foi capaz, até o momento, de mudar significativamente os resultados, pífios, alcançados pela GAG. Ou seja, os atores não-estatais

contra-hegemônicos não representaram até hoje uma ameaça concreta às classes dominantes (Estados hegemônicos e capital) e, portanto, não foram capazes de causar mudanças radicais/fundamentais na estrutura de produção e na ordem social prevalecente (Levy e Newell, 2002, 2005).

Não obstante as contribuições trazidas pela perspectiva neo-gramsciana ao enfatizar o papel dos interesses de classe e das forças estruturais, convém salientar algumas de suas limitações, apontadas pela literatura, para compreender o papel dos atores corporativos na GAG:

(i) a perspectiva neo-gramsciana, embora sensível ao papel e às estratégias da sociedade civil para enfrentar os grupos hegemônicos, ainda é tida como bastante determinista ao enfatizar em demasia as estruturas de governança de cima para baixo e os constrangimentos estruturais à mudança do status quo. A GAG é vista como uma luta passiva na qual as classes que detêm poder hegemônico sobre o modo de produção global sempre vencem os grupos com menos recursos. Por exemplo, o uso do conceito de hegemonia como central para o entendimento do poder político na GAG apresenta algumas limitações quando analisa o caso do regime internacional da biodiversidade. Nesse caso específico, não foram os usuais atores hegemônicos que lideraram o processo de negociação para a formação do regime. Atores usualmente considerados como não-hegemônicos – tais como, países pequenos ou em desenvolvimento – tiveram grande influência nos resultados das negociações da Convenção da Biodiversidade (CDB), de 1992, e do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, de 2000. Especificamente sobre o acesso e benefício compartilhado do uso de recursos genéticos, a questão do certificado de origem emergiu de uma forte coalizão de países em desenvolvimento, os chamados "megadiversos". Assim, a associação direta feita pelos neo-gramscianos entre ações de contestação de hegemonia e organizações da sociedade civil é questionável (Bled, 2007a,b);

(ii) A relação entre os atores corporativos e o Estados nem sempre é fácil, íntima e coordenada como a assumida pela abordagem neo-gramsciana. Ou seja, a premissa neo-gramsciana de que os

atores corporativos são aliados próximos dos Estados na criação de blocos hegemônicos nem sempre encontra fundamento empírico. Por exemplo, o processo de desenvolvimento do regime global de biodiversidade contradiz a premissa de que existe uma completa coordenação entre os interesses dos Estados e dos atores corporativos. As decisões governamentais, em nome do livre mercado, algumas vezes foram mais radicais do que aquelas desejadas pelas grandes empresas multinacionais. Segundo Andrée (2005), os posicionamentos de alguns países, como os Estados Unidos e o Canadá, foram construídos independentemente dos interesses dos atores corporativos. No caso dos Estados Unidos, duas grandes companhias de biotecnologia, a Monsanto e a Calgene, demandaram ao governo Reagan a regulação da biossegurança visando a diminuir a incerteza sobre o mercado de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). A governo não as atendeu, argumentando que as grandes empresas de biotecnologia queriam usar a regulação como barreiras à entrada no mercado norte-americano dos pequenos competidores. O Canadá, por sua vez, rejeitou a proposta das grandes empresas especializadas no comércio de grãos de criar um sistema de rotulagem que indicaria que o produto comercializado teria sido testado e, portanto, satisfaria às exigências da regulação canadense. Levando em consideração que seria muito difícil, durante a logística de transporte, a segregação de grãos modificados geneticamente dos não-modificados, o governo canadense rejeitou a proposta desses atores corporativos sob o argumento de que o país seria o responsável legal por quaisquer danos causados pelos OGMs (Dufault, 2006);

(iii) a abordagem neo-gramsciana tende a superestimar o papel político das empresas privadas ao considerá-lo inerente à natureza desse ator. Entretanto, as empresas nem sempre estão conscientes dos potenciais impactos que os processos de regulação ambiental global podem representar às suas atividades. Por exemplo, até 1998, poucos atores corporativos conheciam a CDB e eram

raros os representantes do setor privado que acreditavam que o Protocolo de Cartagena teria algum sucesso, já que se tratava de uma agenda liderada pelos países em desenvolvimento (Reischneider, 2002). Isso pode explicar a ausência do setor privado no início do processo de negociação da CDB, que se mobilizou para criar coalizões internacionais somente durante a última fase de negociação do Protocolo de Cartagena. A criação tardia, em 1999, do *Global Industry Coalition* (GIC) – um forte *lobby* contra a regulação da biossegurança formado pela indústria de biotecnologia e por grandes empresas voltadas ao comércio de grãos – pode ser explicada pela dificuldade de os atores corporativos se expressarem internacionalmente uma voz comum sobre essa questão, já que existem conflitos intra e inter-capital, assim como uma fragmentação de interesses ao longo da cadeia produtiva. Considerado à primeira vista como um grupo de interesses bem organizado pró-biotecnologia, liderado por empresas americanas e canadenses, o GIC, apesar de ser a associação empresarial de maior visibilidade, não teve bom desempenho durante o processo de negociação do Protocolo de Cartagena. O desempenho ineficiente do GIG resultou das dificuldades de coordenação interna e das diferenças no estilo de *lobbying*/estratégias políticas entre norte-americanos e europeus. Assim, logo após a adoção do Protocolo de Cartagena, o setor do comércio de grãos, mais próximo e sensível à pressão dos consumidores finais, decidiu sair do GIC e criar um novo grupo de pressão, o *International Grain Trade Coalition*, mais aberto à regulação do comércio de OGMs e favorável às estratégias de rotulagem ambiental (Falkner, 2003, 2007);

(iv) Apesar da sua habilidade em capturar os fatores macroestruturais que determinam os resultados finais da ecopolítica mundial, a abordagem neo-gramsciana mostra-se incapaz de levar em consideração a constelação de microfatores sócio-culturais que frequentemente determinam como uma dada política é implementada no nível local. Por exemplo, vários fatores na escala nacional ou mesmo no nível micro do ator podem

explicar os limites da influência dos atores corporativos na CBD, tais como, a ausência de ligações privilegiadas com certos governos nacionais, a falta de unidade de posicionamentos e as dificuldades de organização e intervenção junto às delegações de alguns países (Bled, 2007a,b).

Conclusão

Regimes, governança global e a abordagem neo-gramsciana, todas as três abordagens teóricas revisadas, oferecem importantes pistas de reflexão à investigação do crescente papel dos atores empresariais na GAG. Contudo, a revisão da bibliografia indicou que cada uma delas apresenta importantes limitações e que nenhuma, tomada isoladamente, é suficientemente robusta para interpretar/explicar o fenômeno da progressiva participação do mundo corporativo no processo da criação dos regimes ambientais internacionais.

Assim, embora a abordagem téorica de regimes apresente capacidade explicativa sobre as razões para a criação, manutenção e transformação de um determinado regime ambiental internacional, a sua principal limitação é o seu estatocentrismo e o pouco espaço que oferece à análise do papel dos atores corporativos no processo de formação dos regimes. Já a abordagem da governança global, apesar de transcender as limitações da perspectiva de regimes quando rejeita conceber a GAG como um fenômeno puramente estatocêntrico e reconhece explicitamente o papel e a importância dos atores empresariais na ecopolítica mundial, não oferece uma grade analítica suficientemente robusta para interpretar/explicar esse fenômeno. Buscando preencher as limitações das duas perspectivas anteriores, a abordagem neo-gramsciana abre espaço para uma reflexão crítica sobre as razões/impactos do crescente envolvimento dos atores corporativos no sistema de GAG ao colocar em relevo o papel dos interesses de classe e das forças estruturais durante o processo de concepção da ecopolítica mundial. Entretanto, ao enfatizar os macrofatores estruturais, a abordagem neo-gramsciana não permite analisar o conjunto de micromecanismos existentes nos níveis nacional e local, que podem explicar a dinâmica de uma dada política ambiental em nível internacional. Esses resultados são

corroborados por Bled (2007a,b) quando estuda a influência dos atores corporativos na governança internacional da biodiversidade e apresenta as forças e fragilidades dos quadros teóricos aqui estudados.

Com base nos resultados encontrados, seria mais profícua uma análise multinível da GAG e um olhar mais pluralista sobre a participação dos atores empresariais no processo de negociação multilateral, com fundamento na noção de governança como conceito analítico e na definição multidimensional de poder (estrutural e relacional). A GAG é geralmente concebida por diferentes grupos de atores, com diferentes objetivos e interesses, que podem mudar de acordo com a natureza do problema ambiental discutido e com o momento em que eles aparecem na cena internacional. A regulação ambiental global é resultante, portanto, do processo de interação entre diferentes grupos de atores, no qual o poder exercido por cada grupo, definido em termos estrutural e relacional, apresenta diferentes impactos de acordo com os vários níveis da arena política.

O estudo sobre o papel das empresas na GAG, no âmbito das RI, certamente se fortaleceria com a construção de um quadro teórico de referência para futuras pesquisas empíricas. Para melhor compreender e explicar o papel dos atores não-estatais, e particularmente dos atores corporativos, na GAG, é necessário que o quadro teórico-metodológico dê atenção às seguintes dimensões analíticas: (i) a ação política dos atores empresariais no nível micro, (ii) o seu relacionamento no nível meso com os Estados-nação, (iii) a natureza complexa das relações de poder e autoridade entre esses atores e os atores estatais na arena internacional.

Assim, para investigar o fenômeno da crescente influência dos atores corporativos na GAG, sugere-se a construção de um quadro teórico de referência com três níveis analíticos:

(i) No nível micro das organizações, associações empresariais ou das empresas, recomenda-se o estudo das relações sociais que ocorrem intra e inter-firmas. Estudar o processo de ação política no nível micro dos atores corporativos restitui a importância de fatores microssociais no processo de negociação e de especificidades culturais do mundo dos negócios. O setor privado não pode ser considerado como um ator homogêneo/monolítico com interesses únicos (caixa-preta) e como um ator político inato

que exerce sempre com eficácia um papel político inerente à sua própria natureza. Uma visão que reconhece que, sob o rótulo de "setor privado", existe uma grande variedade de atores, que têm interesses divergentes com relação à determinada questão ambiental, enxerga as diferenças de posicionamentos e estratégias políticas dos atores corporativos com relação a setores produtivos, tamanho, origem, posição ocupada na cadeia de suprimento, estilos de lobbying, etc.

(ii) No nível intermediário das interações entre atores estatais e setor privado, propõe-se a investigação do envolvimento dos diversos grupos de pressão na formação de cada política nacional que participa das negociações internacionais. A adoção de uma visão pluralista da política em nível nacional pode ajudar a analisar tanto os casos nos quais os atores corporativos mostram-se capazes de influenciar o processo decisório dos governos nacionais, quanto os casos de insucesso.

(iii) No nível macro das negociações internacionais, recomenda-se uma análise baseada em grupos de interesse que considere, entretanto, as especificidades inerentes ao envolvimento dos atores corporativos na cena internacional (diferentes atores e distintas regras do jogo). Esse nível ilustra, portanto, em que extensão e grau as dimensões relacional e estrutural do poder limita a ação política dos atores privados nas negociações multilaterais. Cada problema de GAG levanta diferentes questões e mobiliza diferentes atores com os quais o setor privado tem que interagir e influenciar para que a sua voz seja ouvida e levada em conta.

Por fim, utilizando-se ou não as dimensões analíticas propostas, o sistema de GAG deve ser conceituado não só como um processo racional de cima para baixo, imposto pelos Estados, mas também como um processo político de baixo para cima construído através da interação entre empresas, ONGs, organizações internacionais, etc. Defende-se a utilização de um conceito amplo de governança, incluindo os regimes públicos e os regimes privados e híbridos de GAG. Assim, para operacionalizar de maneira sistêmica as pesquisas sobre o papel dos atores corporativos

na GAG, sugere-se como ponto de partida a superação das tradicionais dicotomias entre os níveis analíticos, que separam arenas políticas internacionais/domésticas, atores estatais/não-estatais, esferas públicas/privadas. Especialmente em um contexto de globalização, no qual essas distinções vêm se tornando cada vez mais tênues, a colocação das relações entre Estado, mercado e sociedade civil no centro das investigações sobre a regulação ambiental global permite um melhor entendimento do papel crescente dos atores corporativos na GAG e das razões pelas quais alguns instrumentos de regulação ambiental são privilegiados em detrimento de outros: por que, por exemplo, as soluções de mercado são fomentadas ao invés de intervenções tradicionais estatais do tipo comando e controle, por que alguns setores industriais são menos regulados que outros, e por que algumas questões-chave são descartadas da agenda ambiental da comunidade internacional.

Recebido para publicação em março de 2008
Versão definitiva em junho de 2008

Notas

1 Refere-se à capacidade das corporações multinacionais influenciarem a formação e a implementação de regimes internacionais, utilizando-se de sua posição dominante na economia global (Strange, 1988).

2 Definido como o poder de "A" fazer com que "B" faça alguma coisa que ele não faria se não tivesse a influência de "A" (Strange, 1988).

Referências bibliográficas

ADLER, E. (2001), "Constructivism and International Relations", *in* Walter Carlsnaes; Thomas Risse-Kappen e Beth Simmons (orgs.). *Handbook of International Relations*. Londres, SAGE, pp. 95-118.

ANDRÉE, P. (2005), "The Genetic Engineering Revolution in Agriculture and Food: Strategies of the 'Biotech Bloc'", *in* D. L Levy e P. J. Newell (eds). *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MIT Press, pp. 35-50.

BEGG, K.; WOERD, F. e LEVY, D. L. (eds.) (2005), *The Business of Climate Change: Corporate Responses to Kyoto*. Sheffield, Greenleaf Pub.

BLED, A. (2007a), "How to Study the Influence of Business in Environmental Governance? The Limits of International Relations and International Political Economy Approaches". *Proceedings of the Sixth Pan-European Conference on International Relations*. Turim, 12-15 setembro.

_______ (2007b), "Global Environmental Politics: Regulation For or Against the Private Sector? The Case of the Cartagena Protocol on Biosafety". *Political Perspectives,* vol. 1, nº 5, pp. 30-45.

BULKELEY, H. (2005), "Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks". *Political Geography,* vol. 24, nº 1, pp. 875-902.

COX, R. W. (1987), *Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History*. New York, Columbia University Press.

_______ (1996a), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *in* R.W. Cox e T. J. Sinclair (eds.). *Approaches to World Order*. Cambridge, Cambridge University Press.

______ (1996b), "Gramsci, Hegemony and International Relations", *in* R. W. Cox. e T. J. Sinclair (eds.). *Approaches to World Order*. Cambridge, Cambridge University Press.

_______ (1996c), *Business and the State in International Relations*. Boulder, Westview Press.

CLAPP, J. (2005), "Global Environmental Governance for Corporate Responsibility and Accountability". *Global Environmental Politics,* vol. 5, nº 3, pp.23-34.

CLAPP, J. e DAUVERGNE, P. (2005) *Paths to a Green World: the Political Economy of the Global Environment*. Cambridge, MIT Press.

DINGWERTH, K. e PATTBERG, P. (2006), "Global Governance as a Perspective on World Politics". *Global Governance,* vol. 12, nº 2, pp.185-203.

DUFAULT, E. (2006), "Demi-tour: une Approache Sociologique des Revirements de Politique Etrangère : le cas de la Politique Environnementale Canadienne", tese de doutorado em Ciência Política, Université du Québec à Montréa (UQAM).

FALKNER, R. (2003), "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links". *Global Environmental Politics*, vol. 3, nº 2, pp. 72-87.

_______ (2007), *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

GILL, S. (1993), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press.

HAAS, E. (1975), "Is There a Hole in the Whole: Knowledge, Technology, Interdependence and Construction of Environmental Regimes". *International Organizations*, vol. 29, nº 1, pp. 827-76.

_______ (1989), "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and the Mediterranean Pollution Control". *International Organizations*, vol. 43, nº 3, pp. 377-403.

_______ (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy". *International Organization*. vol. 46, nº 1, pp. 15-30.

HAGGARD, S e SIMMONS, B. A. (1987), "Theories of International Relations". *International Organization*. vol. 41, nº 3, pp. 451-597.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P. e RITTBERGER, V. (2000), *Theories of International Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press.

IVANOVA, M., GORDON, D. e ROY, J. (2007), "Towards Institutional Symbiosis: Business and the United Nations in Environmental Governance". *RECIEL*, vol. 16, nº 2, pp. 123-134.

KEOHANE, R. (1984), *After Hegemony. Co-operation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.

_______ (1989), *International institutions and State Power-Essays in International Relations Theory*. Boulder, Westview Press.

KEOHANE, R. e NYE, J. (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition.* Boston, Little Brown and Co.

_______ (2000), "Realism and Complex Interdependence", *in* F. J. Lechner e J. Boli, *The Globalization Reader*. Oxford, Blackwell, pp. 77-83.

_______ (2001), *Power and Interdependence* (3ª ed.). New York, Person Publishers.

KRASNER, S. D. (1982), "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Organization*, vol. 36, nº 2, pp. 57-90.

_______ (1983), *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press.

KRATOCHWIL, F. (1986), "Of Systems, Boundaries and Territoriality: an Inquiry into the Formation of the State System". *World Politics*, vol. 39, nº 1, pp. 22-45.

LE PRESTRE, P. (2005), *Protection de l'Environnement et Relations Internationales: les Défis de l'Écopolitique Mondiale*. Armand Colin, Paris.

LITTLE, R. (2001), "International Regimes", *in* J. Baylis e S. Smith (orgs.). *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 299-316.

LEVY, D. L. e NEWELL, P. J. (2002), "A Neo-Gramscian Approach to Business in International Environmental Politics: An Interdisciplinary, Multilevel Framework". *Global Environmental Politics*, vol. 2, nº 4, pp. 56-75.

_______ (2005), *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, Mass., MIT Press.

LEVY, D. L. e EGAN, D. (2003), "A Neo-Gramscian Approach to Corporate Political Strategy: Conflict and Accommodation in the Climate Change Negotiations". *Journal of Management Studies,* vol. 40, nº 4, pp. 12-24.

LINKLATER, A. (1996), "The Achievements of Critical Theory", *in* Steve Smith, Ken Booth e Marysia Zalewski (orgs.), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 279-300.

_______ (2001), "Globalization and the Transformation of the Political Community", *in* J. Baylis e S. Smith (orgs.). *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 617-633.

_______ (2005), "Marxism", *in* Burchill, S. *et al*. *Theories of International Relations*. 3ª ed., Basingstoke, UK, Palgrave MacMillan.

_______ (2007), *International Relations: Critical Concepts in Political Science*. vol. IV, Sheffield, UK, Routledge.

MORGERA, E. (2006), "The United Nations and Corporate Environmental Responsibility: between International Regulation and Partnerships". *RECIEL,* vol. 15, nº 1, pp. 93-109.

NAJAM, A., PAPA, M. e TAIYAB, Nº (2006), *Global Environmental Governance: a Reform Agenda.* Winnipeg, Manitoba, IDDRI.

NEWELL, P. (2000), *Climate Change: Non-State Actors and the Politics of the Greenhouse.* Cambridge, Cambridge University Press.

OKEREKE, C. e BULKELEY, H. (2007), "Conceptualizing Climate Change Governance beyond the International Regime: a Review of four Theoretical Approaches". Working Paper nº 112, Tyndall Centre for Climate Change Research, University of East Anglia, Norwich.

ONUF, Nº (1998), "Constructivism, a User's Manual", *in* V. Kubalkova, N. Onuf e P. Kowert. *International Relations in a Constructed World*, Armonk, New York, M. E. Sharpe, pp. 58-78.

PATTERSON, M. *et al*. (2003), "Conceptualising Global Environmental Governance: from Interstate Regimes to Counter Hegemonic Struggles". *Global Environmental Politics,* vol. 3, nº 2, pp. 1-8.

PETERSON, M. J. (1992), "Transnational Activity, International Society and World Politics". *Millenium*, vol. 21, nº 3, pp. 371-389.

PORTER, G. e BROWN, J. W. (1996) *Global Environmental Politics* (2ª ed.). Boulder, Westview Press.

PULVER, S. (2005), "Organising Business: Industry NGOs in the Climate Debates", *in* K. Begg, F. Woerd e D. L. Levy (eds.). *The Business of Climate Change: Corporate Responses to Kyoto*. Sheffield, Greenleaf Pub., pp. 47-60.

PUTNAM, R. D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, vol. 42, nº 1, pp. 67-88.

REIFSCHNEIDER, L. M. (2002), "Global Industry Coalition", *in* C. Bail, R. Falkner e H. Marquard (dir.) *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development?* London, Earthscan and the Royal Institute of International Affairs, pp. 273-277.

RISSE-KAPPEN, T. (1995), *Bringing Transnational Relations Back in Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.

ROSENAU, Nº J. (2002), "Governance in a New Global Order", *in* David, Held; McGrew, Anthony (eds.). *Governing Globalization: Power Authority and Global Governance*. Cambridge, Polity Press.

RUGGIE, J. G. (1983), "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order", *in* S. D. Krasner (ed.) *International Regimes*. Cornell Univ. Press, pp. 195-231.

_______ (1992), "Multilateralism: the Anatomy of an Institution". *International Organization,* vol. 46, nº 3, pp. 561-598.

_______ (2004), "Reconstituting the Global Public Domain". *European Journal of International Relations,* vol. 10, nº1, pp. 499-531.

SMITH, S. (2001), "Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory", *in* Baylis, J. e Smith, S. (orgs.). *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 224-252.

STRANGE, S. (1983), "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis". *in* Krasner S. (ed.). *International Regimes*. Ithaca (NY), Cornell University Press.

_______ (1988), *States and Markets*, London, Pinter.

_______ (1989), "Towards a Theory of Transnational Empire", *in* Czempiel, E. and Rosenau, J. (eds). *Global Challenges and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics,* Toronto, Lexington Books, pp. 161-176.

_______ (2000), "The Declining Authority of States", *in* Frank J. Lechner e J. Boli. *The Globalization Reader*. Oxford, Blackwell, pp. 219-224.

VOGLER, J. (2000), *The Global Commons Environmental and Technological Governance*, 2ª ed. Chischester, John Wiley Press.

_______ (2003), "Taking Institutions Seriously: How Regimes can be Relevant to Multilevel Environmental Governance". *Global Environmental Politics*, vol. 3, nº 2, pp. 25-39.

STOKKE, O. S. (1997), "Regimes as Governance System", *in* Oran Young (ed.) *Global Governance: Drawing Insight from the Environmental Experience*. Cambridge, MIT Press, pp. 27-63.

YOUNG, O. (1986), "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions". *World Politics,* vol. 39, nº 1, pp. 22-43.

_______ (1989), *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca, Cornell University Press.

Resumo

Este artigo revisa as três principais abordagens teóricas utilizadas nas pesquisas sobre Governança Ambiental Global: regimes, governança global e os neo-gramscianos. Visa a identificar o papel que reservam aos atores corporativos, buscando explicitar as suas potencialidades e limites. Constata-se que as três abordagens oferecem *insights* para a investigação do crescente papel dos atores empresariais, mas também importantes limitações. Tomadas isoladamente não parecem suficientemente robustas.

Palavras-chave: governança ambiental global, setor privado, regimes ambientais internacionais.

Abstract

The role awarded to businesses in the main theoretical approaches for the study of global environmental governance (GEG)

This article reviews three main theoretical approaches used to investigate Global Environmental Governance: regime theory, global governance theory and neo-Gramscian theory. It identifies how these theories analyze the role of corporate actors and explain their potential and limits. It argues that the three approaches offer some insights and present significant limitations. When taken separately they do not seem robust enough to deal with the private sector.

Key words: global environmental governance, business, international environmental regime.

PAX PERPETUA: O INTERNACIONAL E A MODERNIDADE TARDIA*

Paulo Esteves
Letícia Carvalho de Souza

Introdução

Nas últimas duas décadas, as relações internacionais sofreram transformações que escaparam a qualquer tipo de predição daqueles que, ao longo de quase 50 anos, apostaram na conservação do mundo bipolar e dos principais lineamentos da Guerra Fria. Tais transformações não se referem à passagem de uma ordem bipolar a uma ordem unipolar; não se referem tampouco ao adensamento das redes de interdependência econômica, social e política que caracteriza os processos mais amplos que vulgarmente são reduzidos à rubrica "globalização". Este artigo pretende discutir a natureza dessas transformações. Conforme a interpretação aqui proposta, as mudanças em curso nas últimas décadas se encontram radicadas nas próprias estruturas de sentido que permitiram não apenas a construção da sociedade internacional no século XIX, como a sua expansão em escala planetária. Essa interpretação se insere nos esforços da chamada teoria crítica das Relações Internacionais em compreender os dilemas impostos pelo conceito de soberania e por suas derivações em termos de articulação espaço-temporal de comunidades políticas (Walker, 1993, 2006; Bartelson, 1995, 2001, 2006).

Para tanto, adotamos a perspectiva pós-estruturalista, entendida aqui como uma abordagem cuja singularidade reside no tratamento da

* Este é um trabalho em progresso, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Os autores agradecem os comentários e sugestões do professor Eduardo Soares Neves-Silva, Cristiano Mendes, Norma Breda e dos pareceristas de *Cena Internacional*.
A tradução das citações em língua estrangeira foi realizada pelos autores.

linguagem como um sistema de sentidos cuja estabilização e transformação têm lugar a partir de relações de poder (Foucault, 1984; Waever, 1999, 2002; Zehfuss, 2002; Goede, 2006). Nesse sentido, propomos utilizar a analítica interpretativa e a genealogia foucaultianas como forma de re-descrição das práticas que produzem, reproduzem e transformam as dinâmicas social e política tal como se apresentam para nós hoje (Rabinow e Dreyfus, 1995).

O artigo encontra-se organizado em cinco seções. A primeira delas trata do conceito de "genealogia" a partir da obra de Michel Foucault. A segunda seção busca redescrever a emergência do "Internacional" moderno (Internacional, doravante) como um regime de poder que sustenta uma estrutura de sentidos própria à reprodução e expansão da sociedade internacional. A terceira seção explora, especialmente através de uma série de documentos produzidos pelo Secretariado-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), as transformações nas estruturas de sentido que têm lugar após a Guerra Fria. A partir da identificação dessas transformações, a quarta seção trata da produção do que aqui consideramos como campo de enunciação do Internacional na Modernidade tardia : o discurso da Paz Democrática. Nas considerações finais identifica-se os processos de autorização e imputação de capacidade de agência, responsáveis pela emergência de novos atores.

1. Genealogia e Relações Internacionais

A analítica interpretativa e a genealogia propostas por Foucault dão atenção especial à linguagem e ao discurso como elementos centrais da atividade cognitiva. Para Foucault, não existem verdades exteriores ao discurso, e mesmo as estruturas mais gerais de inteligibilidade e conhecimento são constituídas discursivamente. A linguagem não é vista a partir de sua suposta função referencial, "mas como um estoque de ativos discursivos" que constituem identidades, habilitam espaços sociais e agenciam práticas políticas (Shapiro, 1992: 14).

Os atos discursivos podem ser caracterizados pela pretensão de criar verdade e inteligibilidade, o que só pode ser realizado quando aquele que enuncia é dotado de autoridade discursiva. Essa autoridade é dada

pela articulação entre poder e conhecimento e sustenta as justificativas institucionalizadas e sistemáticas que afirmam como verdade determinados atos discursivos. Os enunciados autorizados, isto é, capazes de articular poder e saber, geram práticas discursivas que traçam linhas separando o que é considerado normal e o patológico, o verdadeiro e o falso. Essas distinções resultam de um embate discursivo entre pretensões concorrentes de verdade, de sua capacidade de normalizar o mundo valendo-se de práticas políticas que têm impacto material.

O que a genealogia faz é lançar um olhar diacrônico em relação à história, em uma tentativa de dissolver a coerência das estruturas de verdade que sustentam a ordem e seus processos de normalização (Rabinow e Dreyfus, 1995). A genealogia permite ver como político aquilo que é tido como natural (Shapiro, 1992), além de possibilitar uma compreensão crítica da ordem e dos sistemas de significados que regem o mundo presente.

Como observa Foucault, "para a genealogia não há essências fixas, nem leis subjacentes, nem finalidades metafísicas. A genealogia busca descontinuidades ali onde desenvolvimentos contínuos foram encontrados". A verdade profunda que interessa ao genealogista "é o segredo de que [as coisas] não têm essência, ou que sua essência foi construída peça por peça a partir de figuras que lhe eram estranhas" (Foucault, 1979: 18-19). Diferentemente das abordagens históricas tradicionais, que tomam aquilo que prevalece como natural e ignoram possibilidades alternativas apresentadas por discursos derrotados, "Foucault, como Nietzsche, entende que há um leque indeterminado de 'subjetividades' possíveis e que toda versão institucionalizada do 'subjetividade' representa uma vitória política" (Shapiro, 1992: 16).

É importante notar que, para Foucault, o poder tem caráter dinâmico e produtivo, não simplesmente repressivo. Participa da constituição e na sustentação de sistemas de valores e significados, na produção de sujeitos, na construção das identidades e do conhecimento, atravessando a organização de todas as sociedades. Segundo o autor, o poder deve ser considerado como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social, muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir (1979: 8). Assim, as práticas discursivas sancionadas pelo poder e articuladas a ele convertem-se em economias políticas historicamente

produzidas de significados, valores e práticas. Partindo dessa perspectiva, pode-se narrar a história do sistema internacional não como "o progresso da razão universal", e sim como um "jogo de rituais de poder" (Rabinow e Dreyfus, 1995: 123), tomando por base os embates discursivos que naturalizaram determinados arranjos, como o Estado soberano ou a sociedade internacional.

A atividade genealógica aqui proposta pretende (i) re-descrever as condições de existência de um regime de poder que faz proliferar Estados como atores centrais da política moderna e (ii) analisar os modos de operação desse regime e seus eventuais desdobramentos no tempo. Após a breve revisão do método genealógico, podemos nos dirigir sumariamente às condições que permitiram a emergência do Internacional e seus modos de operação.

2. A narrativa do Internacional

A passagem da Idade Clássica para a Modernidade foi marcada por uma revolução epistêmica em resposta à crise da *mathesis*[1], que fez com que a linguagem deixasse de ser vista como apoiada em redes de representação sustentadas pela própria soberania (Bartelson, 1995: 137-171). As transformações decorrentes da crise da *mathesis* e da concepção clássica de soberania assinalam a emergência do espaço lógico moderno.[2]

O tratamento da linguagem como instrumento histórico implica que cada enunciado deve ser interpretado à luz de seu lugar no tempo e no espaço; vale dizer, no contexto de sua própria enunciação. A partir da crise da *mathesis*, o entendimento sobre a origem da relação entre homem, linguagem e nação passou a ser questionado, e esses três elementos, além de historicizados, passam a ser entendidos como um "jogo de espelhos" (Bartelson, 1995: 206) que abre espaço para um relativismo cultural radical. Em termos políticos, a suposição desse relativismo significa o estabelecimento de fronteiras e da própria alteridade.[3] O indivíduo se transforma em hermeneuta, que vive em um espaço no qual "espelhos simbólicos recobrem as paredes das culturas e refletem todo o discurso interpretativo" (Fabian, 1983: 45). Comunidades interpretativas ganham existência objetiva. O problema do relativismo é superado pela suposição

de que as comunidades interpretativas são agregados humanos que reivindicam a partilha da mesma linguagem, herança ou cultura.[4] Estão dadas, portanto, as condições para a emergência de nações entendidas como unidades soberanas, representadas frente às demais por seus respectivos Estados. Com efeito, no mundo moderno atribui-se ao Estado uma subjetividade análoga à do homem.[5] O Estado passou a ser entendido como uma pessoa moral e a soberania foi despersonalizada, isto é, deixou de referir-se à pessoa do soberano e passou a ser atribuída à nação. Nesse sentido, os Estados nacionais modernos são constituídos através da lógica de exclusão que separa o interno e o externo.[6] Por analogia, as relações externas dos Estados foram interpretadas a partir da mesma lógica de exclusão territorial, fazendo da soberania o princípio organizador das relações sociais no interior dos Estados e entre eles (Bartelson, 1995). Essa dualidade possibilitou a emergência do Internacional como um regime de poder que produz a sociedade internacional, gerando indivíduos – Estados nacionais – e normalizando as relações entre eles – sociedade internacional. Assim, pode-se considerar a soberania como o dispositivo[7] que, reunindo poder e conhecimento, constituiu Estados como sujeitos e os organizou em uma ordem social: a sociedade internacional. De acordo com essa lógica, o Internacional implica um processo de colonização do espaço vazio entre as comunidades políticas. O Internacional territorializa o espaço vazio, forja Estados e os inscreve em uma determinada ordem internacional.

Uma vez que as práticas políticas construídas pelo discurso encontram-se inexoravelmente ligadas às políticas do espaço (Shapiro, 1992), pode-se compreendê-lo como um fenômeno delineado discursivamente. Assim, a expansão do Internacional é o resultado de uma espacialização promovida pelos vencedores. A partir de um determinado embate discursivo produz-se uma geografia imaginativa, relacionada ao regime de poder que procura se consolidar. Esse regime de poder dota de significado os arranjos espaciais que estabelece e cria para eles estruturas de inteligibilidade. A constituição dos Estados pela demarcação de fronteiras, articulada pela soberania, informa o processo de espacialização do Internacional moderno.

A expansão do Internacional deu-se, inicialmente, pela conquista das terras além-mar e sua colonização pelas potências européias, que determinaram tanto a forma de organização das regiões conquistadas

quanto as relações que estas estabeleciam entre si e com suas metrópoles, tudo isso baseado nos princípios de organização formal e nas relações que regiam a própria sociedade européia. Tais princípios foram de tal forma enraizados nessas regiões que, mesmo com os processos de independência, mantiveram-se como base de sua organização. O que Watson nomeia "imperialismo cultural" – o processo empreendido pelos europeus de colonização de "novos mundos" – foi fundamental para que, nos séculos XIX e XX, o processo de expansão do espaço lógico e do regime de poder que produziram a sociedade européia fosse consolidado, com a admissão das antigas colônias no sistema de Estados europeus, agora como Estados independentes e soberanos. Esse processo possibilitou o estabelecimento de uma sociedade internacional de dimensões globais, constituída segundo os padrões de interação das potências européias (Watson, 2004: 359). Para além dessa demarcação espacial, a soberania possibilita a constituição do Estado como sujeito de uma sociedade internacional e, como uma metáfora, recompõe a relação entre povo e soberano no espaço lógico da Modernidade.

Partindo dessa perspectiva, a expansão da sociedade européia pressupôs a expansão daquele espaço lógico e do regime de poder específicos que a produziram, construindo os Estados como sujeitos e normalizando as relações entre eles. Dessa forma, pode-se compreender a transformação de comunidades políticas em Estados soberanos como um processo de sujeição, ou seja, de produção de sujeitos internacionais que possam fazer parte da sociedade de Estados. O olhar genealógico permite identificar e redescrever os processos mais amplos de formação de sujeitos internacionais que têm lugar em um espaço próprio que lhe oferece condições de existência: a sociedade internacional, ou, simplesmente, o "Internacional" (Bartelson, 1995). Esses novos Estados são forjados nos moldes dos Estados soberanos europeus, considerados os legítimos agentes das relações internacionais, como uma grande tecnologia que visa à manutenção da ordem e à expansão da própria sociedade internacional, especialmente quando esta se encontra em momentos de crise ou grandes transformações.

Com efeito, a sociedade européia passou a admitir a entrada de membros provenientes de outras regiões, em especial das antigas colônias,

desde que se conformassem com seus padrões. Dessa forma, a sociedade internacional alcançou as dimensões do globo terrestre, não através de uma ruptura brusca; pelo contrário, preservou, de forma marcante, as regras, princípios e instituições que regiam a sociedade européia (Watson, 2004: 357 e ss). Esse processo de disseminação dos padrões europeus foi acelerado pela atuação das elites locais com vínculos diretos com a Europa, elites que desejavam igualar-se à Europa e participar como membro independente de sua sociedade. Como observa Watson,

> na segunda metade do século XIX e na primeira metade do século XX, as regras e as instituições da sociedade européia gradualmente deslocaram os arranjos híbridos, e a possibilidade de pertencer à sociedade passou a estar aberta não apenas a comunidades européias de assentados, mas a qualquer Estado que desejasse e pudesse cumprir as regras. Não obstante, foram os europeus, incluindo-se a Rússia e os Estados Unidos, que decidiram quem poderia ser admitido em seu clube. Quando os europeus pressupuseram naturalmente que todos os demais Estados independentes deveriam ser admitidos em sua sociedade internacional, nos mesmos termos em que eles próprios, pode-se dizer que a sociedade européia cedeu lugar a uma sociedade global. O elemento de continuidade é ilustrado pela maneira impressionante pela qual a maioria das regras e das instituições da sociedade européia, e em medida menor os seus valores, continuam em vigor hoje em dia, sob formas modificadas (2004: 361).

De fato, o Internacional é um regime de poder que opera na lógica dos *doubled outsides*, característica da Modernidade, articulando três fronteiras de discriminação autorizada: a do sujeito individual, a do Estado soberano e a da sociedade de Estados nacionais, com base na oposição e na exclusão de tudo aquilo que está além dessas fronteiras (Walker, 2005). O Internacional produz Estados de acordo com determinadas regras de pertencimento e atuação, vinculadas a um modelo específico, qual seja, o Estado nacional soberano moderno. Mais do que isso, o Internacional é capaz de organizar esses sujeitos na forma de uma sociedade internacional, por meio da sujeição das unidades estatais às regras e instituições herdadas de um processo que teve início entre Estados europeus, como se viu com Watson.

O funcionamento adequado dessa sociedade, ou seja, a manutenção da ordem, pressupõe a observância de regras e dependem da capacidade de expansão do modelo para outros espaços, o que é feito por meio de várias estratégias de poder, tecnologias e técnicas.[8] Valendo-se dessas estratégias de poder, tecnologias e técnicas, a sociedade internacional é capaz de transformar comunidades políticas em Estados nacionais soberanos e transplantar para eles uma série de padrões de organização do governo, das relações políticas e sociais que compõem o modelo de sujeito internacional. Com isso, promove a disciplina nas relações entre as comunidades políticas, criando unidades homogêneas capazes de atuar na sociedade de Estados de acordo com as regras preestabelecidas. O arranjo de Estados soberanos que operam em um sistema de Estados expressa a configuração espaço-temporal da Modernidade, organiza as relações e as situa em um jogo de espelhos entre o particular e o universal (*idem*). Essa lógica cria um modelo de relação com o outro; estabelece e identifica, dessa forma, as comunidades que devem ser enquadradas ou sujeitas às estratégias de poder da sociedade internacional. Essas estratégias permitem "a separação histórica daquilo que é pré-moderno, ou [...] a separação geográfica daqueles outros, os colonizados, ou as outras civilizações, que devem ser trazidos para o interior [... d]as estruturas de autoridade da Modernidade" (*idem*: 3).

Assim, pode-se compreender como a vida política moderna se articula em torno de dois eixos básicos de diferenciação. O eixo espacial permite a distinção entre amigos e inimigos no interior da sociedade internacional; o eixo temporal desdobra a relação entre os Estados em termos de estágios de um processo civilizatório, discriminando aqueles que pertencem à sociedade internacional ou à barbárie, que deve ser transformada para que se possa ingressar no ambiente em que habitam os Estados nacionais (*idem*: 5). O eixo temporal repõe a diferença cultural em termos de um *continuum* de desenvolvimento. A transição para a Modernidade implicou a passagem de um entendimento cíclico do tempo para um entendimento linear, associado ao transcurso da história. Dessa forma, o tempo se abriu para a exploração ideológica e a história passou a representar a possibilidade de transcendência em relação à condição presente (Bartelson, 1995: 213).

A articulação discursiva do Internacional trata a Modernidade como miragem, permanentemente divisada e nunca alcançada. Mais do que isso,

as noções de soberania e de sociedade internacional são elencadas como parte de um futuro, o que permitiu que o Internacional fosse articulado discursivamente em termos de uma profecia de expansão e de uma promessa de transcendência (*idem*: 224). A primeira relaciona-se a uma expansão espacial do modelo de Estado soberano, que seria disseminado por todo o planeta, tornando-se capaz de englobar as diferenças pela superação de formas supostamente inferiores de organização da vida política. A transcendência, por sua vez, diz respeito a um ideal de projeção das relações entre semelhantes, características da dimensão intra-estatal, para o plano internacional, como resultado do progresso moral dos indivíduos e do desenvolvimento da razão (*idem*: 227).

Com isso, a caminhada em direção ao futuro estaria associada à superação das diferenças, ao progresso e ao estabelecimento da paz perpétua entre os homens, e não mais entre os Estados. A rigor, essa paz não é perpétua porque dura infinitamente; ela é perpétua no sentido de transcender a história e realizar-se fora do tempo (*idem*: 253). Para Bartelson, "usurpando o Tempo, o homem não é só o rei, como também Deus. Ele se liberta da dualidade de sua condição política e da alienação que ela impõe; ele se coloca não no fim da história, mas em seu começo, sempre pronto para refazê-la" (*idem*: 236).

Os discursos hegemônicos do Internacional moderno colocam o homem como a expressão da totalidade da humanidade; o processo de totalização se dá através da produção de fronteiras e da regulação das possibilidades de interação entre os Estados nacionais. Dessa maneira, na Modernidade, o Internacional é capaz de projetar-se sobre tudo aquilo que denominamos "mundo". A modernização, ou o processo de trazer para dentro o que é externo a esse mundo, é como uma espécie de história oficial, que acontece de maneira linear e teleológica, subjetivando e objetivando o mundo segundo os códigos do Internacional moderno (Walker, 2005: 7).

Por um período que se estendeu do Concerto Europeu ao final da Guerra Fria, o projeto de expansão do Internacional articulou-se tomando por base suas unidades. De fato, o arco discursivo que constitui o Internacional produzia como referente os Estados soberanos, entendidos como formas legítimas de organização das comunidades particulares, capazes de realizar a pretensões universalistas da modernidade. Mais do

que isso, os principais instrumentos de governabilidade do Internacional eram aqueles desenvolvidos pelos próprios Estados soberanos visando ao controle da população doméstica, o que Foucault chamou de biopoder.[9] A disciplina e a manutenção da ordem na relação entre os Estados eram condições necessárias à sobrevivência do Internacional porque garantiam a contigüidade entre Estado, povo e território, maximizando a efetividade dos mecanismos de controle. A rigor, é a forma soberana (universal) dos Estados, e não seu conteúdo interno (particular), incluindo-se aí o regime e a organização do governo, que confere legitimidade e autoriza sua articulação como sujeito do Internacional moderno e sua participação na sociedade internacional. Tais processos sofrerão, contudo, novas transformações com o fim da Guerra Fria e com o processo de compressão espaço-temporal que caracteriza a Modernidade tardia, como se verá a seguir.

3. A topologia do Internacional na Modernidade tardia

"Nos últimos anos, ruiu a imensa barreira ideológica que por décadas fez campear a desconfiança e a hostilidade" (ONU, 1992: 2). O colapso da União Soviética parecia criar as condições para um novo e próspero período de expansão do Internacional, e de sua capacidade de articulação de novos sujeitos. De forma geral, parecia haver a expectativa de que a década de 90 fosse marcar a expansão do espaço internacional em direção à construção de uma comunidade global; afinal, a sociedade internacional é compreendida tanto como "uma sociedade de Estados quanto [como] uma sociedade de indivíduos" (*idem*, 1996: 25).

A comunidade global, supunha-se, deveria se constituir de indivíduos que, imbuídos de forte sentido de pertencimento a um projeto cosmopolita, transformar-se-iam em "cidadãos do mundo [...] prontos a assumir suas responsabilidades em face de seu destino global" (Archibugi 1998: 223). O projeto cosmopolita, assentado na suposição da partilha de valores comuns, favoreceria a transformação da ordem internacional em direção a uma comunidade política na qual as dimensões subnacional e transnacional suplementariam as formas nacionais de cidadania, na formulação de Linklater (1998); ou, conforme a percepção de Daniele Archibugi, a democracia deveria desdobrar-se do ambiente doméstico para os níveis

internacional e global, criando "um conjunto de direitos e obrigações para com as instituições globais" (1998: 225). Nessa nova era de prosperidade e paz, as organizações internacionais teriam papel central, atuando como orquestradoras da governança internacional e contribuindo para o processo de transformação normativa bem como para a sua operação. Nos anos 90, observa Laura Zanotti, "os temas da democracia e da governança, elaborados em diferentes escolas de pensamento, foram traduzidos com uma ênfase desproporcional no debate acalorado acerca das Nações Unidas, acerca de seu próprio papel na promoção da democratização" (2005: 462).

Após a Guerra Fria, democracia, segurança e desenvolvimento foram reunidos em um mesmo cadinho cujo amálgama podia ser encontrado no conceito de governança global. No mundo acadêmico, observa Zanotti, as "teorias da paz democrática explicavam como o comportamento dos Estados em relação à guerra e à paz dependiam de seus arranjos políticos e institucionais domésticos" (*idem*: 462). Dessa forma, a reconstrução das dinâmicas sociais e políticas próprias aos Estados nacionais, conforme o modelo liberal-democrático, seria responsável pelo primado da paz. Não por acaso, prossegue a autora, no que concerne à formulação de políticas "as organizações internacionais são chamadas com freqüência a aperfeiçoar a qualidade das instituições estatais como parte de programas de desenvolvimento e operações de manutenção da paz" (*idem*).

Mais que um conceito, a governança global pode ser compreendida como uma estratégia que permitiu o desdobramento do Internacional sobre seus próprios vetores de articulação – expansão e transcendência – respondendo aos novos problemas colocados com o fim da Guerra Fria e, ao mesmo tempo, assegurando sua expansão vertical. De fato, o fim da Guerra Fria permitiu que o Internacional retomasse seu curso de expansão, re-encenando, assim, o próprio mito que sustentava sua origem (Walker, 1993, 2005 e 2006). A evocação do mito de origem da sociedade internacional permitiria reunir história e progresso, evento e finalidade, dotando de sentido não apenas o passado recente, marcado pelo confronto Leste x Oeste, como, sobretudo, o presente e o imediato porvir. De fato, os mitos de origem que fundam o Internacional moderno contêm a promessa de realização de uma idéia – a paz perpétua – que, embora orientada por propósitos presentes, termina por gerar parâmetros para a promoção da

crítica transcendental à realidade histórica e, ao mesmo tempo, para a projeção de objetivos meta-históricos, destinados a dotar de sentido e inteligibilidade os próprios acontecimentos históricos.

No caso do Internacional moderno, como se viu, a profecia de expansão e a promessa de transcendência (Bartelson, 1995: 236) funcionam como ideais regulatórios que disseminam, na forma de mitologia, os elementos que articularam seu mito de origem. O encolhimento do espaço, a produção da proximidade e a conseqüente redução das distâncias, ou a simples descoberta – de que “nada que possa ser medido pode permanecer imenso”, nas palavras de Hannah Arendt (1993: 262) –, são elementos que articulam o espaço em uma forma original: a Terra ou o Globo. Trata-se da realização da profecia de expansão. Doravante, indivíduos habitam sua localidade, seu país e, ao fim e ao cabo, a própria terra; vivem em um espaço contínuo ainda que marcado pela contigüidade de unidades idênticas a si mesmas.

Para além da articulação do espaço em uma unidade global, é possível identificar ainda na Modernidade tardia uma reconfiguração da temporalidade que produz severas transformações no regime de poder internacional. Como percebeu Manuel Castells, a construção de uma economia global significa “que sua operação tem lugar em tempo real em uma escala planetária” (1994: 21). De fato, a expansão do mercado de trocas por todo o globo tem como precondição a homogeneização do tempo e sua desestruturação em termos da historicidade que lhe é própria. Um “presente sem tempo”, ou sem temporalidade, na formulação de Castells (1996) é a marca da Modernidade tardia. Essa, afinal, talvez seja a condição para dotar de simultaneidade a dispersão de experiências locais irredutíveis ao processo de integração produzido pela expansão do regime de poder internacional através de seu desdobramento espaço-temporal. Tal desdobramento, em termos de um espaço global, no qual tem lugar uma variedade de experiências de forma sincrônica, permitiu a transformação do próprio referente que constituía o regime de poder: o regime de poder internacional tem como objeto, na Modernidade tardia, não mais os povos, senão a humanidade.

Desde a Segunda Guerra Mundial, assiste-se à expansão dos mecanismos normativos de proteção dos direitos humanos e à multiplicação

dos mecanismos que compõem a maquinaria responsável por sua difusão. O fim da Guerra Fria foi ocasião para o desenvolvimento da arquitetura normativa de proteção dos direitos humanos e a oportunidade para dotar de maior consistência os instrumentos internacionais empregados em sua defesa. Em 1995, Michael Ignatieff, diante da desagregação da Iugoslávia e da multiplicação de violações aos direitos humanos observava que

> o que é surpreendente é o grau de desconexão entre zonas de segurança e zonas de perigo, a sensação de que nossa segurança e nossos destinos são por demais divisíveis [...]. Nem mesmo o nexo dos interesses econômicos ligaria um mundo desenvolvido, cujo domínio é baseado no conhecimento, a um mundo periférico, cuja única oferta é trabalho não-qualificado e matéria-prima. A retórica da vila global, a globalização da mídia, oculta esta crescente desconexão entre os nossos interesses mais básicos (1995: 95).

A observação indignada de Ignatieff diante dos desafios éticos impostos pelas violações aos direitos humanos na antiga Iugoslávia denuncia o caráter retórico do processo de construção da comunidade global (*global village*) e clama por uma "revolução humanitária". Somados os dois movimentos, Ignatieff pode denunciar o tratamento arbitrário que então se oferece aos direitos humanos:

> o verdadeiro impedimento para a solidariedade sustentada era mais profundo: em alguns sentimentos quase incorrigíveis de que a segurança deles e a nossa são, de fato, divisíveis; que o destino deles e o nosso são, de fato, agravados pela história, pelo acaso, e pela sorte; e que se nós lhes devemos nossa piedade, nós não compartilhamos seu destino (*idem*: 96).

Contudo, esses movimentos permitem ao autor, a defesa da indivisibilidade dos direitos humanos:

> este é o contexto no qual a revolução da preocupação humanitária deveria ser vista. Para isto, tem ocorrido tal revolução: a reforma da herança Iluminista dos direitos humanos universais, a emergência de uma enormidade de grupos de ativistas de direitos humanos, trabalhadores em prol do desenvolvimento, profissionais humanitários cuja racionalidade moral é a indivisibilidade dos interesses e necessidades humanas num mundo interdependente (*idem*).

O reforço da herança iluminista dos direitos humanos permitiria dotar a comunidade global de autenticidade e legitimidade, uma vez que a própria humanidade, e não os povos que a constituem, é seu referente. O fim da Guerra Fria permite, portanto, que a humanidade se constitua, ao lado da nação ou do povo, como o referente material do próprio espaço internacional. Mais do que isso, o desdobramento do regime de poder internacional teria como efeito a reconfiguração da tensão entre universal e particular, fazendo compreender o segundo termo a partir do primeiro.

4. Democracia, desenvolvimento e paz: as artes do bom governo

Uma vez que com o fim da Guerra Fria o regime de poder termina por reconfigurar suas coordenadas espaço-temporais assim como a relação entre particularismos e universalidade, o próprio ideal regulatório, que ao longo da era moderna autorizara a construção dos Estados-nacionais soberanos, se transforma em programa. Tomado como programa, o postulado de um sujeito transcendental articula, no regime de poder internacional, novas estratégias e dispositivos que constroem a humanidade como um novo modo de existência que emerge na modernidade tardia. Tratamos aqui da construção discursiva da humanidade como comunidade global e da conversão da paz perpétua no programa da paz democrática. Tal programa, como estratégia criada no interior do regime de poder internacional, autoriza práticas governamentais que emanam do próprio regime de poder, reconstituindo o próprio dispositivo da soberania.

Do ponto de vista histórico, o dia "31 de janeiro de 1992" ficou marcado como a data de realização da primeira reunião do Conselho de Segurança da ONU que contava com a presença dos chefes de Estado e de governo dos Estados membros. A reunião tinha como pauta as transformações recentes no cenário internacional e os caminhos para ampliar o peso e a eficácia da atuação da ONU em um novo contexto. Os temas e estratégias abordados no encontro culminaram na elaboração de "Uma Agenda Para a Paz", relatório encaminhado pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali ao Conselho de Segurança ainda em 1992. No documento, Boutros-Ghali afirma que a atuação da ONU depende da criação de um ambiente de consenso entre seus membros, o que, no período

da Guerra Fria, era virtualmente impossível em razão da rivalidade entre as potências. Os anos 90 são entendidos como uma nova era de oportunidades; uma segunda chance para que os Estados possam comprometer-se com os princípios da Carta da ONU.

> As décadas adversas da Guerra Fria tornaram a promessa original da Organização impossível de ser cumprida. A reunião de janeiro de 1992, portanto, representou um re-comprometimento sem precedentes, no mais alto nível político, com os Propósitos e Princípios da Carta. Nesses últimos meses, cresceu uma convicção, entre nações grandes e pequenas, de que uma nova oportunidade foi dada para alcançar os grandes objetivos da Carta [...]. Essa oportunidade não pode ser desperdiçada. A Organização não deve nunca mais ser paralisada como o foi na era que passou (ONU, 1992: parágrafos 2 e 3).

"Uma Agenda Para a Paz" não é simplesmente um documento; mais que isso, trata-se de um evento que assinala a descontinuidade no interior da dinâmica do Internacional. Essa descontinuidade é processada por intermédio de um processo de superposição e adaptação dos próprios elementos constitutivos, discursivos e não discursivos, do regime de poder. Nesse sentido, percebe-se, aqui, uma inflexão no interior da qual as dimensões do tempo e do espaço se organizam a partir das categorias totalizantes, Globo e Humanidade, apresentadas na seção anterior. Esse desdobramento começa a produzir seus primeiros efeitos no novo registro em que se coloca a soberania:

> O tempo de uma soberania exclusiva e absoluta [...] passou; sua teoria nunca correspondeu à realidade. É tarefa dos líderes dos Estados, hoje, entender isso e encontrar um equilíbrio entre as necessidades de uma boa governança interna e as demandas de um mundo cada vez mais interdependente (*idem*: parágrafo 17).

Na Modernidade tardia, o Internacional opera uma compressão espaço-temporal em que as duas ordens se confundem uma vez que a promessa de transcendência, enquanto idéia, cede sua capacidade axiológica e crítica ao converter-se em um programa cuja realização deve

se dar de forma imediata. “Uma Agenda para Paz” é, portanto, sinal de um processo de desdobramento do Internacional em direção à produção do Globo como espaço de experiências sócio-políticas e da Humanidade enquanto horizonte de pertencimento e expectativas. Rearticulam-se as coordenadas espaço-temporais do regime de poder que repõe a relação entre universal e particular:

> globalismo e nacionalismo não precisam ser vistos como tendências opostas [...]. A globalização salutar da vida contemporânea requer, em primeiro lugar, identidades sólidas e liberdades fundamentais. Não se deve permitir que a soberania, a integridade territorial e a independência dos Estados no sistema internacional estabelecido, e o princípio de autodeterminação dos povos, de grande valor e importância, trabalhem uns contra os outros daqui para frente. O respeito pelos princípios democráticos em todos os níveis de existência social é crucial: nas comunidades, no interior dos Estados, e na comunidade de Estados. Nosso dever constante deve ser a manutenção da integridade de cada um encontrando um arranjo equilibrado para todos (*idem*: parágrafo 19).

Como percebeu Vivienne Jabri (2007), a emergência do biopoder no início da era moderna tinha como efeito o desenho de um terreno no qual o homem, enquanto ser genérico, ocupava lugar central. Nesse sentido, o espaço articulado na modernidade desdobrava-se para além das fronteiras territoriais dos Estados nacionais, gerando a construção discursiva de um horizonte de expectativas no qual a dispersão da humanidade em comunidades nacionais ganhava sentido à luz de seu contraste com uma existência transcendental. Contudo, é possível identificar no Internacional, que o dispositivo da soberania justapõe e permite a operação do biopoder e do poder disciplinar e, ao mesmo tempo, os circunscreve no interior do território nacional. Nesse sentido, a identificação da soberania como território, povo e poder é em larga medida resultado da operação do biopoder em termos espaciais (Walker, 2006; Jabri, 2007). Na Modernidade tardia, como a leitura da “Uma Agenda para Paz” nos permite compreender, é a própria soberania que parece ser transformada. Essa transformação torna-se manifesta nas práticas governamentais construídas nos ambientes multilaterais e transnacionais (Duffield, 2001). No caso específico da ONU,

essas práticas começam a ser articuladas em “Uma Agenda para a Paz” e se reproduzem nas sucessivas agendas propostas pelo secretariado-geral: “Uma Agenda para o Desenvolvimento”, de 1994; “Nossa Comunidade Global”, de 1995; e, “Uma Agenda para a Democratização”, de 1996. “Nossa Comunidade Global” é, provavelmente, o documento que melhor sintetiza os esforços de construção de procedimentos governamentais[10] no âmbito da ONU. É um documento destinado ao debate sobre os mecanismos de governança global. Nos três documentos pode-se divisar a construção discursiva e a proposta de criação de mecanismos governamentais para a regulação e a produção de bem-estar da nova população: a humanidade. O desenvolvimento desses mecanismos faria funcionar novos processos de sujeição, não mais de cidadãos nacionais, e sim de indivíduos, entendidos como seres genéricos.

Embora o desdobramento de práticas governamentais em escala transnacional não esteja presente em “Uma Agenda para a Paz” de maneira explícita, o documento dá visibilidade aos elementos do Internacional: globalidade e humanidade se tornam visíveis. Essa visibilidade é a condição para o seu desdobramento em mecanismos específicos responsáveis por sua produção, e vice-versa.[11] Esses mecanismos serão constituídos pelo encontro dessas formações visíveis – globalidade e humanidade – com as formas de emanação do poder que conformam a agência política no interior da esfera internacional. As várias conferências da ONU realizadas ao longo dos 90 irão articular a humanidade nos termos de uma comunidade global, ou globalidade, através de mecanismos multi-setoriais de governo da população.[12] Com efeito, ainda que as áreas abordadas pelas conferências tenham sido bastante diversas, é possível afirmar que em todas elas o objeto dos debates foi deslocado do nível dos Estados nacionais para o dos indivíduos, inseridos em uma comunidade global. Esse deslocamento pode ser observado claramente no relatório “Nossa Comunidade Global” (1996), elaborado pela Comissão sobre Governança Global. O escopo do documento é representativo da pretensão emergente de governo de uma população que, doravante, deve coincidir com a humanidade, e de um espaço que corresponde ao próprio globo. Nesse sentido, além das questões relacionadas à segurança internacional – proliferação nuclear e corrida armamentista – o documento cobre um espectro que vai das questões

ambientais à desigualdade social, desaguando na suposta constituição de uma sociedade civil global e nas demandas por mecanismos de governança democrática da própria sociedade internacional.

É interessante observar que as principais questões apontadas em "Nossa Comunidade Global" não são tratadas com referência às fronteiras nacionais. Ao contrário, seguindo um padrão comum aos debates da época, e como demonstrado na fórmula acima, o documento identifica problemas e lhes atribui causas difusas, capazes de afetar, de forma simultânea e homogênea, diversas regiões. A rigor, a argumentação do relatório indica uma transformação radical do cenário internacional, a emergência de uma comunidade global pela superação de todos os obstáculos em um momento único. Nesse sentido, afirma que "mesmo em 1945, poucos podiam imaginar o mundo como uma única comunidade. Mas as mudanças do último meio século começaram a transformar em realidade a incipiente comunidade global" (ONU, 1996: 31).

Essas mudanças, intensificadas no pós-Guerra Fria, estariam atreladas a dois processos principais: de um lado, às alterações políticas e econômicas que criam um cenário de abertura e interdependência; de outro, à própria emancipação dos indivíduos, que estariam cada vez mais conscientes de seus direitos para reivindicar maior participação na governança, nacional ou internacional. Juntos, esses processos fortaleceriam a ligação entre os indivíduos, criando as condições para que possa nascer entre elas um novo "senso de identidade humana", capaz de deixar clara a "humanidade comum de todos os habitantes da Terra" (*idem*: 32).

A noção de comunidade esboçada em "Nossa Comunidade Global" abriga uma série de outras noções, tais como comunhão, coletividade, interdependência, igualdade ou cooperação, que remetem diretamente ao ideal kantiano de uma federação de Estados republicanos. Contudo, é importante observar que a constituição do que seria uma comunidade global não significa necessariamente a realização da promessa de transcendência, mas apenas um primeiro passo nesse sentido. Assim, o próprio relatório afirma que:

> a comunidade global que temos hoje, como a maioria das comunidades, está longe de ser ideal; apresenta muitas imperfeições. Os que dela fazem parte

> não recebem o mesmo tratamento; não usufruem as mesmas oportunidades. Milhões de pessoas sofrem de tantas privações que nem mesmo pensam em pertencer a uma comunidade, já que as ondas de progresso das últimas décadas sequer as tocaram. Se a revolução nas comunicações as atingiu, foi apenas para confirmar a sensação de isolamento. Essa reação não impede o estabelecimento de uma comunidade, mas certamente representa um desafio para que sua governança reduza a distância entre vizinhos (*idem*: 32-33).

Para que a comunidade global possa percorrer o caminho da história ao mito seria necessário promover uma ampla transformação das normas e regras internacionais. Para tanto, o relatório convida a comunidade a agir, "a se unir em favor de uma ética global de direitos comuns e responsabilidades compartilhadas" (*idem*: 42). O estabelecimento de uma ética cívica global para as relações de governança se daria pela combinação de três medidas:

> declarar e incentivar o compromisso com valores básicos relativos à qualidade de vida e dos relacionamentos e fortalecer o senso de responsabilidade comum para com a comunidade global; expressar esses valores por intermédio de uma ética cívica global de responsabilidades e direitos específicos, que sejam compartilhados por todos os atores, públicos e privados, coletivos e individuais; incorporar essa ética ao sistema emergente de normas internacionais, adaptando, quando necessário, as normas vigentes de soberania e autodeterminação às novas realidades (*idem*: 36).

As possibilidades de reforma dos padrões de governança e de consolidação de uma nova ordem internacional nos anos 90, tal como expressas em "Uma Agenda para a Paz", em "Uma Agenda para o Desenvolvimento", em "Nossa Comunidade Global" e em "Uma Agenda para a Democratização" articulam-se discursivamente em torno da prédica liberal, mais especificamente com os princípios da Paz Democrática.[13] Segundo a Teoria da Paz Democrática, a natureza dos regimes políticos dos Estados nacionais afeta seu comportamento no ambiente internacional, em especial sua disposição para o uso da força, notadamente contra outras democracias. Assim, os regimes democráticos seriam capazes de atenuar os efeitos da anarquia no ambiente internacional e modificar a dinâmica

política da balança de poder para, finalmente, permitir o estabelecimento da Paz Democrática entre os Estados liberais:

> diálogo, discussão e acordo são atividades demandantes. Mas elas são a essência da democracia, no interior das nações e no interior da família das nações. Essas atividades são, sobretudo, os principais meios pelos quais a sociedade de Estados deve envidar seus esforços para expressar sua vontade comum e alcançar o progresso" (ONU, 1994).

O princípio da Paz Democrática supõe, conforme o descreveu Owen (1996), que todos os homens compartilham o interesse fundamental da autopreservação e do bem-estar material. Dessa forma, haveria uma tendência natural à harmonia de interesses entre os indivíduos, desde que estes tivessem garantida a liberdade de agir de acordo com suas próprias preferências e o fizessem sem violar a liberdade dos demais de agir da mesma maneira. Portanto, as pessoas precisariam cooperar, tolerando umas às outras e, assim, escapando da coerção e da violência. Dado que a liberdade individual garantiria a harmonização dos interesses, o respeito a essa liberdade seria um princípio fundamental (Doyle, 1986: 1159). Conseqüentemente, os liberais propõem uma forma de organização das sociedades baseada em uma série de direitos e instituições específicas, que teriam como principal objetivo a garantia dessa liberdade.[14]

O debate em torno da Paz Democrática teve enorme impacto sobre a ONU que, adotando seus principais lineamentos ao longo da década de 90, tomou para si a tarefa de difundir a democracia e prestar assistência aos Estados em processo de democratização. De fato, nas Agendas propostas pelo Secretariado-Geral, pode-se encontrar formulação semelhante àquelas propostas por Owen (1996) e Doyle (1986). De forma sumária, pode-se identificar nesses documentos o seguinte encadeamento discursivo:

(i) **Uma Agenda para a Paz:** a democracia é associada ao respeito aos direitos humanos e à prosperidade: "democracia no interior das nações requer o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais [...;] em todos os níveis é essencial para alcançar a paz para uma nova era de prosperidade e justiça" (ONU, 1992 parágrafos 81 e 82).[15]

(ii) **Uma Agenda para o Desenvolvimento:** considera a democracia como uma dimensão do desenvolvimento e afirma a centralidade do regime para a resolução dos conflitos latentes no interior das sociedades: "democracia é o único meio de longo prazo de arbitragem e regulação, das muitas tensões políticas, sociais, econômicas e étnicas que constantemente ameaçam romper e destruir sociedades" (ONU, 1994, parágrafo 122).

(iii) **Uma Agenda para a Democratização:** a democracia é o meio de reconciliação da parte e do todo, do indivíduo com sua comunidade, de um povo com a humanidade.

> [A] democracia não é uma afirmação do individual em detrimento da comunidade. É através da democracia que os direitos individuais e coletivos, os direitos das pessoas e direitos dos povos, podem ser reconciliados. Diferentes equilíbrios podem ser produzidos entre os direitos dos indivíduos e os direitos da comunidade dentro do contexto de políticas democráticas. Os processos democráticos são o caminho mais confiável de se assegurar que esses equilíbrios reflitam genuinamente a cultura mais ampla dos povos, a qual, em toda sociedade, deve servir como lastro para o funcionamento saudável de uma democracia (ONU, 1996: 9).

Se compararmos os documentos produzidos ou endossados pelo Secretariado-Geral da ONU e os debates em torno da paz democrática, encontraremos não apenas eco mas, sobretudo, uma articulação entre poder e conhecimento que informa o campo discursivo e as práticas políticas do Internacional na modernidade tardia. Da mesma forma, podemos observar a reconstrução da tradição liberal por Michael Doyle que, remontando à Kant e à sua confiança na racionalidade e no comportamento público dos indivíduos, irá apontar a necessidade de superação, ainda que negativa, do comportamento egoísta (Kant, 1989; Doyle, 1986). Dessa forma, podemos compreender por que, para Owen (1996), a igualdade formal e a garantia de direitos fundamentais a todos os indivíduos revelariam o caráter cosmopolita do liberalismo e a possibilidade de replicar um regime que busca preservar a vida e a propriedade por meio da liberdade e da tolerância. Transformada em programa, a prédica liberal encontra no ambiente multilateral, em especial, na ONU, seu nicho preferencial:

> entendemos que toda a humanidade poderia preservar os valores básicos do respeito à vida, à liberdade, à justiça e à equidade, do respeito mútuo, da solidariedade e da integridade. Esses valores servem de alicerce para que a comunidade global, baseada no intercâmbio econômico e em melhores meios de comunicação, converta-se numa comunidade moral universal, onde as pessoas estejam ligadas por algo além da proximidade, do interesse ou da identidade (ONU, 1996: 37).

Vale ressaltar que a harmonização dos interesses individuais e, conseqüentemente, a constituição de uma comunidade moral universal, supõe a liberdade dos sujeitos. Porém, os próprios liberais afirmam que nem todos os indivíduos e nações são livres, pois a liberdade depende de duas condições: primeiro, os indivíduos devem ter consciência de seus interesses e de como esses interesses devem ser garantidos. Devem também viver sob instituições políticas esclarecidas que permitam que seus verdadeiros interesses moldem a política. As instituições que garantem a competição política e a participação nas decisões públicas funcionariam como critérios indicativos da liberdade das nações, conforme Owen (1996: 123). A forma de organização política que atenderia a essas condições seria a democracia.[16]

Tanto Owen quanto Doyle argumentam que a combinação entre liberalismo e democratização seria capaz de conduzir à paz. Para eles, uma vez que os indivíduos compartilham o interesse pela paz e que a democracia garante a liberdade e a passagem das preferências dos cidadãos para a dimensão da tomada de decisão estatal, o estabelecimento de regimes democráticos liberais levaria à paz. Owen define a democracia liberal

> como um Estado que professa as idéias liberais, no qual o liberalismo é a ideologia dominante e os cidadãos têm espaço para tomar decisões relacionadas à guerra. Isto é, democracias liberais são aqueles Estados com presença liberal visível, nos quais há liberdade de expressão e eleições regulares e competitivas para escolher os oficiais com poderes para declarar guerra. [Argumenta] que a ideologia liberal e suas instituições trabalham juntas para viabilizar a paz democrática (1996:118).

Assim, a proliferação das democracias liberais na sociedade internacional levaria à paz, já que as próprias características dos regimes

democráticos seriam capazes de constranger os comportamentos dos Estados e dissuadi-los de tomar atitudes agressivas.

Na formulação de Russett (1993),

> quando os Estados democráticos são raros, a perspective kantiana é pouco relevante e a política do poder reina soberana. Mas se a perspectiva kantiana é correta, os eventos recentes que substituíram regimes autoritários por valores e instituições democráticas na maior parte da Ásia, do Leste Europeu, e da América Latina, podem ter implicações profundas não apenas sobre as práticas governamentais no interior dos Estados, mas para a paz entre os Estados por todo o mundo. Daí a possibilidade de superação dos princípios realistas (anarquia e dilema de segurança) que orientaram a prática de exclusão dos princípios “liberais” ou “idealistas” desde pelo menos o século XVII (Russett *et al.*, 1993: 24).

O que não significa, como destaca Owen (1996), que os liberais sejam amantes incondicionais da paz; pelo contrário, os interesses liberais muitas vezes conduzem à guerra. No entanto, segundo Doyle, “ainda que os Estados liberais tenham se envolvido em várias guerras com Estados não-liberais, Estados liberais constitucionalmente seguros ainda não se engajaram em guerras uns contra os outros”. Além disso, quando precisam decidir quem apoiar em uma guerra, os Estados liberais preferem ficar ao lado dos liberais, o que teria acabado por fazer com que, apesar de algumas disputas e tensões, “uma zona liberal de paz, uma união pacífica tenha sido mantida e se expandido [...] (1986:10).

A formulação dos postulados da paz democrática aparece, já em 1996, em “Nossa Comunidade Global”:

> a expansão da democracia é uma das tendências mais animadoras dos últimos anos. [...] Embora nem todos os regimes democráticos sejam sempre louváveis, a própria história recente indica que os regimes autocráticos são mais propensos à agressão (ONU,1996: 43).

Portanto, a experiência permitiria afirmar que a adoção de regimes democráticos contribui efetivamente para reduzir as expectativas de hostilidade e facilitar o estabelecimento de relações pacíficas entre os liberais, visto que

> as democracias liberais são tidas como razoáveis, previsíveis e confiáveis porque são governadas pelos verdadeiros interesses de seus cidadãos, os quais se harmonizam com os verdadeiros interesses de todos os indivíduos ao redor do mundo. Os liberais julgam entender as intenções das democracias liberais estrangeiras, e que tais intenções são sempre pacíficas em relação às demais democracias liberais. Estados não-liberais, por outro lado, são vistos *prima facie* como irracionais, imprevisíveis e potencialmente perigosos. Estes Estados ou são governados por déspotas ou por cidadãos não esclarecidos. Estados não-liberais podem perseguir fins não-liberais como a conquista, a intolerância ou o empobrecimento de outros [Estados] (Owen, 1996: 124-125).

Entretanto, Owen observa que a paz se estabelece entre os Estados que se reconhecem e se percebem como liberais: "não é suficiente um Estado ter cidadãos esclarecidos e instituições democráticas liberais para que este pertença à paz democrática: se seus pares não o tomarem como uma democracia liberal, não irão tratá-lo como tal". Além disso, ressalta que, ainda que os Estados não-liberais sejam percebidos como perigosos, a guerra contra eles pelas democracias depende de considerações estratégicas semelhantes às do realismo. Dessa maneira,

> Normalmente, [as democracias liberais] consideram o custo de liberalizar outro Estado muito alto; na maioria das vezes porque o Estado não-liberal é muito poderoso. Democracias liberais não escapam completamente dos imperativos da política de poder (*idem*: 125).

Doyle argumenta que, como forma de contrabalançar a tensão entre Estados liberais e não-liberais, o liberalismo oferece dois grandes atrativos: "um é uma política de direitos humanos, que se contrapõe ao legado da opressão colonial e trata as mazelas da opressão doméstica atual no Segundo e no Terceiro mundos. A outra é uma política de livre comércio e investimentos" (1986: 48). Ainda que o próprio autor considere que os efeitos desses atrativos sejam mais potenciais do que reais, espera que a difusão da democracia, dos direitos humanos e das leis internacionais pelo sistema amplie as possibilidades de cooperação, criando as condições para que "o 'espírito do comércio' mais cedo ou mais tarde tome conta de todas as nações, compelindo os Estados a promover a paz e a tentar evitar a guerra" (*idem*: 26).

E ainda: a difusão do liberalismo econômico possibilitaria a configuração de uma divisão internacional do trabalho cooperativo, que permitiria que os Estados aproveitassem suas vantagens comparativas, gerando bem-estar material e fortalecendo os laços de interdependência. A ampliação da dimensão do mercado retiraria uma série de decisões da esfera dos Estados, deixando-os de fora de muitas crises.

Apoiada no discurso liberal, a própria ONU assume como verdadeira a complementaridade entre democracia e desenvolvimento Mais que isso, a ONU indica o seu papel na construção dos regimes democráticos e da própria paz democrática:

> há uma nova demanda por nova assistência técnica que as Nações Unidas têm a obrigação de desenvolver e prover quando requerido [...]. Para agir nesse campo, a autoridade do sistema das Nações Unidas deve se apoiar no consenso sobre a importância da paz social como estratégia para a paz política. [...] Estes elementos de boa governança precisam ser promovidos em todos os níveis, internacional e nacional, das comunidades políticas (ONU, 1992: parágrafo 59).

A Teoria da Paz Democrática incorpora a promessa de transcendência do Internacional moderno, funcionando também como fonte de legitimidade para o modelo de organização da sociedade internacional que propõe. Isso, na medida em que é capaz de aliar as prerrogativas de ordem a uma noção de justiça bastante densa, apoiada no apelo a valores e em uma forte pretensão universalista. A conversão do ideal regulatório da paz perpétua cria, para as democracias liberais, uma história própria. Segundo Doyle, um indício de que o mundo estaria mais próximo do que nunca de uma expansão da união pacífica liberal como previra Kant é o aumento progressivo do número de Estados liberais no sistema internacional (1986: 1160).

Considerações finais
Complexos estratégicos e governamentalidade internacional

Este trabalho propôs compreender as transformações da sociedade internacional nas duas últimas décadas como um desdobramento das

estruturas de sentido que foram sustentadas ao longo dos séculos XIX e XX pelo Internacional moderno. Buscamos demonstrar que o Internacional moderno é um regime de poder. Através da soberania, esse regime de poder articula, de um lado (i) unidades nacionais que encontram no Estado um mecanismo de contenção das relações sociais domésticas no interior de uma "cartografia imaginada" e uma agência que participa de um conjunto de relações ordenadas no interior da sociedade internacional; e, de outro, (ii) a própria sociedade internacional, pela concepção espaço-temporal que reconhece unidades nacionais territorializadas cujo relacionamento se sustenta na idéia de progresso.

Ao longo do período compreendido entre o Concerto Europeu e o fim da Guerra Fria, o primado da ordem permitiu a expansão do Internacional a uma escala planetária e congelou suas promessas de transcendência segundo as quais seria possível superar os particularismos para a construção de uma sociedade cosmopolita e pacífica. O fim da Guerra Fria assinala o início de um processo de transformação dessa estrutura de sentido, que não mais se sustenta sobre os conceitos de nação, território e progresso. As transformações nas estruturas de sentido articulam uma nova compreensão de espaço – o globo –, de tempo – presente atemporal –, e de comunidade política – não mais assentada sobre o princípio da nacionalidade e sim o da humanidade.

Globalidade, atemporalidade e humanidade constituem o tríptico que articula e dá visibilidade a novos dispositivos, estratégias, tecnologias e técnicas do regime de poder. Podemos identificar quatro efeitos centrais desse tríptico para a compreensão das transformações do Internacional moderno: (i) o conceito de soberania é compreendido a partir da lógica do Estado liberal-democrático; (ii) a sociedade internacional transforma e reproduz os Estados liberais democráticos pelo desdobramento de uma série de técnicas de normalização; (iii) desenvolve-se um novo conjunto de saberes que transformam as promessas de transcendência, deixadas de lado por tantas décadas, em um programa para o Internacional na Modernidade tardia: a paz democrática; finalmente, (iv) a partir dessa nova estrutura de sentido, e do programa político dela decorrente, novos atores são dotados de capacidade de agência e convidados a ingressar na sociedade internacional. Assim, complexos estratégicos devem difundir

a democracia, solucionar conflitos e promover o desenvolvimento, nos corpos de indivíduos e em suas instituições sociais, que é o que requer o programa da paz democrática.

Recebido para publicação em fevereiro de 2008
Versão definitiva em junho de 2008

Notas

1 Segundo Foucault, a *mathesis* seria a episteme dominante na Idade Clássica, na qual o conhecimento e a representação estavam baseados em uma lógica comparativa e de ordenamento, pautados pela idéia de que existe uma verdade na natureza que pode ser apreendida pelo homem (1995). A passagem da Idade Clássica para a Modernidade seria marcada pela emergência de um espaço lógico em que o homem é um ser que compreende a si próprio a partir das coordenadas do tempo e do espaço Nesse sentido, a Modernidade tem início com a asserção de que (i) o homem pode ser reduzido a uma estrutura orgânica composta por órgãos dotados de funções específicas como qualquer outro animal; (ii) o trabalho e a produção dele resultante são governados por normas que precedem sua existência; e, (iii) ele compreende o mundo e o comunica por meio de uma linguagem herdada compreendida, ela própria como um artefato histórico (Foucault, 1970).

2 Para Foucault, sujeitos emergem de um campo de batalha no qual poder e saber se encontram imbricados, de forma mutuamente geradora, e é somente aí que desempenham seu papel (Rabinow e Dreyfus, 1995). Esses campos são conceituados como espaços lógicos: espaços que "permitem a articulação e a transformação discursiva através da correlação e disseminação de enunciados que dispõem sujeitos, objetos e conceitos como condições de verdade, de cognição e, logo, de existência" (Esteves, 2006: 19). É nos espaços lógicos que emergem os regimes de poder, vale dizer, os modos de objetivação e subjetivação, vinculados a formas de dominação específicas que dotam de estabilidade os espaços lógicos. Os regimes de poder emergem e se reproduzem no tempo por uma série de mecanismos e dispositivos específicos, que articulam espécies e indivíduos como sujeitos e objetos. De fato, esses mecanismos são responsáveis pela normalização das relações sociais, favorecendo a perpetuação do regime de poder-saber que os produziu.

3 A esse respeito, veja-se Esteves (2008).

4 A esse respeito veja-se Clifford (1988).

5 Para Walker (2005), a Modernidade está marcada pela elaboração de formas específicas de subjetividade centradas no indivíduo e em uma lógica de inclusão e exclusão. Segundo essa lógica, a subjetividade moderna produz tudo que lhe é externo como objeto, com

a condição de que o sujeito capaz de objetivar seja primeiramente distinto do mundo fora do seu "eu" subjetivo e objetivo. Na construção dessa subjetividade e objetividade modernas, cria-se um mundo de interiores e exteriores, articulados em uma relação de oposição amigo/inimigo que faz com que haja sempre um excluído. O próprio mundo da Modernidade já se constitui pela distinção em relação a um outro mundo, deixado de fora. Esse duplo movimento de exclusão é caracterizado por Walker como os "*doubled outsides*" da Modernidade (2005).

6 A esse respeito, veja-se Rae (2002).

7 "Dispositivo" é entendido na obra de Foucault como um conjunto de práticas coerentes que organizam a realidade social; os dispositivos reúnem poder e saber, e estabelecem relações de forças, produzindo formas de subjetividade consistentes com o regime de poder a que se encontram referidos (Rabinow e Dreyfus, 1995).

8 Entende-se aqui estratégia como o emprego da racionalidade na escolha dos meios para alcançar um objetivo, obter uma vantagem ou uma vitória. As estratégias de poder, por sua vez, seriam o "conjunto dos meios operados para fazer funcionar ou para manter um dispositivo de poder" (Rabinow e Dreyfus, 1995). Já o conceito de técnica vem do grego *techné*, saber fazer, e se refere ao conjunto de processos de uma arte ou ciência, especificamente relacionados à prática. Essa idéia de saber fazer, conforme entendida pelos antigos, opõe-se à de saber pensar, relacionada ao conceito de tecnologia, entendida como conjunto de conhecimentos, especialmente princípios, que se aplicam a um determinado ramo de atividade.

9 Biopoder é aqui entendido como um "conceito que reúne as várias tecnologias políticas [...], os discursos das ciências humanas e as estruturas de dominação" (Foucault *apud* Rabinow, 1995: 202).

10 O termo "governamentais" é aqui entendido como o conceito de governamentalidade proposto por Foucault: "o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bastante específica e complexa de poder, que tem como alvo a população e por forma principal de saber a economia política, e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança" (Foucault, 1979: 283).

11 Ver Esteves (2008) a respeito da emergência dos enunciados em torno da globalidade e da humanidade como os novos referentes construídos pelo desdobramento do Internacional moderno.

12 Entre essas conferências, merecem destaque as do Rio (1992), sobre meio-ambiente e desenvolvimento sustentável; Viena (1993), sobre direitos humanos; Cairo (1994), sobre temas relacionados à população e ao desenvolvimento; Copenhague (1995), sobre pobreza, desemprego e desintegração social; Pequim (1996), sobre questões relacionadas à mulher; e, finalmente, Midrand (1996), sobre assentamentos humanos. As conferências produziram documentos com caráter fortemente normativo com vistas a demarcar os caminhos para a reforma do sistema segundo "categorias universais", bem como inovações normativas e institucionais capazes de viabilizar e acelerar o percurso entre a história e o mito. O período foi também marcado pela proliferação de agendas:

"Uma Agenda Para a Paz", "Agenda 21", "Uma Agenda Para o Desenvolvimento", "Uma Agenda Para a Democratização".

13 No mais das vezes, os partidários da Teoria da Paz Democrática atribuem sua origem à obra kantiana, *A Paz Perpétua* (Doyle, 1983), que é usualmente interpretada a partir da seguinte chave: um sistema de Estados republicanos cria um ambiente internacional pacífico. A partir do final da década de 70, sobretudo com a obra de R. J. Rummel, *Understanding Conflict and War* (1979), a Teoria da Paz Democrática é retomada, dando início a uma série de testes empíricos para a comprovação da suposta tese kantiana. Através de estudos de caso, Rummel tentou demonstrar duas proposições: (i) "Proposição da liberdade compartilhada: sistemas libertários coíbem mutuamente a violência; nesse sentido, a violência apenas ocorrerá se um dos Estados não for libertário"; (ii) "Proposição da liberdade: a liberdade inibe a violência; portanto, quanto mais livre for um Estado, menor a possibilidade de que se envolva em conflitos violentos" (1983: 28). Ao longo das décadas de 80 e 90, particularmente com os trabalhos Doyle (1983a, 1983b e 1986), de Russett (1993) e de Rummel (1979), o debate sobre a Teoria da Paz Democrática ganhou um novo alento, produzindo um impacto importante na academia e nos centros de tomada de decisão. Para uma revisão dos debates em torno da Teoria da Paz Democrática, veja-se Elman (1996, 1997 e 1999) e Chernoff (2004).

14 Entre esses direitos, Doyle destaca três conjuntos principais: o direito à própria liberdade, que engloba a igualdade perante a lei, a liberdade de consciência e de expressão, o direito de resistir à autoridade arbitrária (liberdade negativa), e o direito de deter e trocar propriedade; os direitos econômicos e sociais, como o direito à saúde e à educação, que garantiriam a igualdade de oportunidades e tudo o que for necessário para que os indivíduos pudessem se expressar e participar da vida pública; e o próprio direito de participação e representação, como forma de "garantir que indivíduos moralmente autônomos permaneçam livres naquelas áreas da ação social nas quais a autoridade pública é necessária e a legislação pública deve expressar as preferências dos cidadãos, elaborando leis para a sua própria comunidade" (Doyle, 1986: 1157).

15 Para termos a dimensão das transformações em curso, cabe lembrar que a Carta daa ONU sequer menciona o vocábulo democracia. Com efeito, o desenho institucional da ONU está bastante distantes dos contornos wilsonianos da paz democrática. Ao contrário, sua arquitetura tem como centro o conceito de balança de poder e o reconhecimento do protagonismo das grandes potências. A rotina política da ONU irá reconhecer o papel dessas potências na manutenção da ordem em suas respectivas zonas de influência (Claude 1956 e 1968).

16 Vale ressaltar que os critérios utilizados pelo autor assemelham-se bastante àqueles utilizados por Robert Dahl para definir as democracias. Segundo Dahl, as democracias seriam sistemas políticos capazes de responder a todos os seus cidadãos, garantindo a eles a oportunidade de formular e expressar suas preferências. Segundo ele, sistemas puramente democráticos não existem na realidade. Dessa forma, Dahl prefere trabalhar com o conceito de poliarquia para definir regimes "relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, [...] que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública" (1997: 31).

Documentos

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (1992), "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping", Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January.

_______ (1994), "An Agenda for Development", Report of the Secretary-General to the General Assembly on 6 May.

_______ (1996), "An Agenda for Democratization". Report of the Secretary-General to the General Assembly on 20 December.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL (1996), "Nossa Comunidade Global". Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Bibliografia

ARCHIBUGI, Daniele (1998), "Principles of Cosmopolitan Democracy", *in* D. Archibugi, D. Held e M. Köhler (eds.), *Re-Imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge, Polity Press.

ARENDT, Hannah (1993), *A Condição Humana*. Rio de Janeiro, Forense.

BARTELSON, Jens (1995), *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge/New York, Cambridge University Press.

CASTELLS, Manuel (1994), "European Cities, the Informational Society, and the Global Economy". *New Left Review*, vol. 204, pp. 19-32.

______ (1996), *The Information Age: The Rise of the Network Society*. Oxford, Blackwel.

CHERNOFF, Fred (2004), "The Study of Democratic Peace and Progress in International Relations". *International Studies Review*, vol. 6, nº 1, pp. 49-78.

CLAUDE, I. (1968), *in* R. A. Falk e W. F. Hanrieder. Philadelphia, J. B. *United Nations Use of Military Force International Law and Organization: An Introductory Reader*. Lippincott, pp. 215-231.

______ (1956). *Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization*. New York, Random House.

CLIFFORD, James (1988), *The Predicament of Culture: Twentieth-Century Ethnography, Literature and Art*. Cambridge, Harvard University Press.

DAHL, R. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, EDUSP.

DELEUZE, Gilles (2000), *Foucault*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
DOYLE, Michael W. (1983a), "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs". *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 3, pp. 205-235.
______ (1983b), "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2". *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 4, pp. 323-353.
______ (1986), "Liberalism and World Politics". *The American Political Science Review*, vol. 80, nº 4, pp. 1151-1169.
DUFFIELD, Mark R. (2001), *Global Governance and the New Wars: the Merging of Development and Security*. London, Zed Books.
ELMAN, Miriam Fendius (1996), "Driving a Nail into Which Coffin? Proponents as Critics of the Democratic Peace Theory". *Mershon International Studies Review*, vol. 40, nº 2, pp. 304-307.
______ (1997), *Paths to Peace: is Democracy the Answer?*. CSIA Studies in International Security. Cambridge, MIT Press.
______ (1999), "The Never-Ending Story: Democracy and Peace". *International Studies Review*, vol. 1, nº 3, pp. 87-103.
ESTEVES, Paulo (2006), "Para uma genealogia do estado territorial soberano". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, pp. 13-30.
______ (2007), "The international, the Humanitarian and the Political", *in* Sixth Pan-European International Relations Conference (2007), Turim. Online paper archive for the SGIR Turin Conference 2007. Londres, Standing Group on International Relations.
______ (2008), "Writing the International: Complex Emergencies and the Humanitarian Space", *in* International Studies Association (2008), "Bridging Multiple Divides". San Francisco, ISA 2008 Annual Convention Archive, vol. 1.
FABIAN, Johannes (1983), *Time and the Other: How Anthropology Makes its Object*. New York, Columbia University Press.
FOUCAULT, Michel (1970), *The Order of Things: an Archaeology of the Human Sciences*. London, Tavistock Publications.
_______ (1979), *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Graal.
_______ (1984), "Truth and Power", *in* Michel Foucault e Paul Rabinow (eds.) (1984), *The Foucault Reader*. New York, Pantheon Books.
GOEDE, Marieke de (2006), *International Political Economy and Poststructural Politics*. Nova York, Palgrave.
IGNATIEFF, Michael (1995), "The Seductiveness of Moral Disgust". *Social Research*, vol. 62, nº 1.

JABRI, Vivienne (2007), “Michel Foucault’s Analytics of War: The Social, the International, and the Racial”. *International Political Sociology*, vol. 1, nº 1, pp. 67-81.

LINKLATER, Andrew (1998), *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*. Cambridge, Polity Press.

OWEN, J. M. (1996), “How Liberalism Produces Democratic Peace”, *in* M. E. Brown; S. M. Lynn-Jones e S. E. Miller. *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, MIT Press.

RABINOW, Paul e DREYFUS, Hubert (1995), *Michel Foucault, uma Trajetória Filosófica: para Além do Estruturalismo e da Hermenêutica.* Rio de Janeiro, Forense Universitária.

RAE, Heather (2002), *State Identities and the Homogenisation of Peoples*. Cambridge/ New York, Cambridge University Press.

RUMMEL, R. J. (1979), *Understanding Conflict and War*. *War, Power, Peace* (vol. 4). Beverly Hills, Sage.

______ (1983), “Libertarianism and International Violence”. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 27, nº 1, pp. 27-71.

RUSSETT, Bruce; ANTHOLIS, William; EMBER, Carol R; EMBER, Melvin e MAOZ, Zeev (1993), *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, Princeton University Press.

RUSSETT, Bruce e MAOZ, Zeev (1993), “Normative and Structural Causes of Democratic Peace: 1946-1986”. *The American Political Science Review*, vol. 87, nº 3, pp. 624-638.

SHAPIRO, Michael J. (1992), *Reading the postmodern polity: political theory as textual practice*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

WAEVER, Ole (1999), *The English School’s Contribution to the Study of International Relations*. Paper presented at the 24th Annual Conference of the British International Studies Association, Manchester, 20/12/1999.

_______ (2002), “Identity, Communities and Foreign Policy: Discourse Analysis as Foreign Policy Theory”, *in* O. Weaver e L. Hansen (eds.) (2002), *European Integration and National Identity: the Challenge of the Nordic States*. Londres, Routledge.

WALKER, R. B. J. (2006), “Lines of Insecurity”. *Security Dialogue*, vol. 37, nº 1, pp. 66-82.

_______ (2005), “The Doubled Outsides of the Modern International”. *Ephemera: theory and politics in organization*, vol. 6, nº 1.

ZANOTTI, Laura (2005), "Governmentalizing the Post-Cold War International Regime: The UN Debate on Democratization and Good Governance". *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 30, nº 4.

ZEHFUSS, Maja (2002), *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge, Cambridge University Press.

Resumo

A partir de uma abordagem genealógica, o artigo discute as transformações no ambiente internacional desde o fim da Guerra Fria. Para tanto, considera o Internacional como um regime de poder que promove, de um lado, a reprodução do modelo do Estado nacional soberano como a forma de organização de comunidades políticas modernas e, de outro, a sociedade internacional como lócus de interação de tais unidades. Pela análise interpretativa de documentos produzidos pelo Secretariado Geral da Organização das Nações Unidas na década de 90 – "Uma Agenda para Paz", "Uma Agenda para o Desenvolvimento", "Nossa Comunidade Global" e "Uma agenda para a Democracia" – identifica a emergência do campo discursivo da paz democrática. Entende a emergência da paz democrática como uma transformação no próprio regime de poder internacional que, doravante, articula e reproduz um novo modelo de organização de comunidades políticas particulares: o Estado liberal democrático. A emergência do campo discursivo da paz democrática resulta de uma rearticulação das dimensões espaço-temporais da modernidade que passam a ser compreendidas em termos de globalidade (espaço) e atemporalidade (tempo).

Palavras-chave: genealogia, política internacional; organizações internacionais, Nações Unidas, Paz Democrática

Abstract

***Pax perpetua:* the internacional and the modernity**

The article adopts a genealogical approach to discuss changes in the international arena of the post-Cold War period. It considers the International arena as a regime of power that promotes both the reproduction of the national sovereign State as the model for the organization of a political community and the international society as the locus for the interaction among these state units. Through an analysis of important documents issued by the United Nations General Secretariat during the 90s – An Agenda for Peace, An Agenda for Development, Our Global Neighborhood and An agenda for Democracy – it identifies the emergence of the field of discourse for "democratic peace". The article understands such emergence as a transformation in the International regime of power that, then, articulates and reproduces a new way of political organization: the liberal democratic State. The emergence of the field of

discourse for "democratic peace" results from the re-articulation of the modern dimensions of time and space. In late modernity space is understood in terms of globality and time in terms of a-temporality.

Key words: genealogy, international politics, international organizations, United Nations, democratic peace.

OS PADRÕES DE POLÍCIA CIVIL NO QUADRO DE REFERÊNCIA NORMATIVO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: O CASO DO HAITI

Raquel Melo

Introdução

O presente artigo tem como propósito discutir o papel do Secretariado-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) no processo de institucionalização do componente de polícia civil das operações de paz – a CivPol – em operações multidimensionais que atuam na estabilização e reconstrução de Estados pós-conflito. O gradual aumento da importância da CivPol levou o Secretariado-Geral a desempenhar esforços voltados para o desenvolvimento de padrões de referência. Entretanto, na prática, a aplicação desses padrões tem se mostrado difícil, o que também será discutido, com base no estudo do caso do Haiti.

O Haiti é um exemplo emblemático dos problemas e dificuldades geradas na reconstrução de instituições domésticas em Estados falidos e fragilizados por conflitos internos, especialmente quando à frente dessa reconstrução estão atores externos, como a ONU. No Haiti, o primeiro mandato da CivPol se deu no marco da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), estabelecida em 1993.

Não obstante, depois de mais de uma década e outras quatro operações que se seguiram à primeira, uma ainda em atividade, todas com mandatos de reforma policial, o Haiti continua enfrentando problemas no setor de segurança. Por isso a escolha deste caso para desenvolver a discussão aqui proposta, que está divida em quatro partes. A primeira faz uma articulação entre o problema dos Estados falidos e colapsados, especialmente para a segurança interna e internacional, a eclosão de conflitos intra-estatais e o surgimento das operações de paz multidimensionais no pós-Guerra Fria. A segunda discute as funções e o processo de institucionalização da CivPol, com

foco no papel do Secretariado-Geral da ONU no desenvolvimento de padrões de referência para orientar as atividades desse componente. Na terceira parte, passa-se ao caso do Haiti. Começando com uma contextualização histórica, examina-se as origens e o desenrolar da atuação da ONU no país. Finalmente, a quarta parte do artigo contém um balanço dessa atuação, apontando os principais problemas e possíveis explicações para o relativo fracasso da CivPol em garantir um ambiente doméstico seguro e, especialmente, em criar um corpo de polícia civil que efetivamente funcionasse dentro dos padrões internacionais de referência adotados pela ONU.

1. Estados falidos/colapsados, conflitos intra-estatais e operações de paz

Durante a Guerra Fria, a maioria das operações de paz eram formadas por tropas militares, comumente instaladas em áreas fronteiriças, para monitorar cessar-fogo entre Estados soberanos cujas instituições internas encontravam-se, normalmente, em pleno funcionamento. Assim, pouca ou nenhuma necessidade havia da presença de um componente de polícia civil da ONU para manter a ordem no âmbito doméstico. Até 1989, apenas três operações de paz – Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC, 1960), Força das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP, 1964) e Missão das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental (UNTEA, 1962) – incorporaram componentes de polícia civil.

De um modo geral, as primeiras operações de polícia civil estavam restritas às atividades de observação e relato. A CivPol não tinha capacidade de intervenção, restringindo os seus monitores a aconselhar e relatar casos de violação de direitos humanos aos seus superiores: o Representante Especial da ONU, o chefe da missão ou o comandante da força (Hansen, 2002: 16). O fim da Guerra Fria marcou uma nova era para a CivPol. Uma das tendências comumente reconhecidas nesse novo cenário mundial foi a diminuição do risco de conflitos armados entre grandes potências, ao mesmo tempo em que se verificou um aumento no número total de conflitos armados, particularmente aqueles de caráter intra-estatal. Associado a isso, observava-se um aumento significativo na proporção do número de mortes de civis relacionadas a guerras, passando de uma média de 50% desde o

século XVIII, para 73% na década de 70, até se aproximar dos 90%, em 1990 (Fetherston, 1994: 20).

Genericamente, os conflitos intra-estatais ocorrem devido a uma combinação de vários fatores.[1] É certo que a erupção da violência armada pode ser desencadeada por um acontecimento ou fator imediato mas, para que isso ocorra, algumas pré-condições devem estar presentes. Entre as causas mais citadas de conflitos intra-estatais estão a insegurança, a desigualdade, os incentivos privados e as percepções de grupos domésticos (Gardner, 2002: 18-21).[2]

A insegurança interna pode ser o prelúdio de um colapso estatal, estando associada à fragilidade das instituições domésticas, à falência de mecanismos de resolução de conflitos e a crises de legitimidade do Estado. Pode também resultar do colapso do governo ou da inabilidade do Estado para proteger todos os grupos de cidadãos no seu território, manifestando-se sob a forma de um dilema de segurança.[3] Isso ocorre quando grupos domésticos tentam aumentar a sua própria segurança, aumentando a desconfiança recíproca, o que resulta numa espiral de hostilidade que pode levar à confrontação armada.

As desigualdades em uma sociedade podem se dar de várias formas, isto é, em termos de participação política, renda, educação e situação social. Embora isoladamente a desigualdade não seja suficiente para causar conflitos, em conjunto, alimenta ressentimentos capazes de desencadear a mobilização popular. Em sociedades multiétnicas, as percepções dos atores domésticos podem ser fatores agravantes quando as desigualdades existentes forem vistas como resultado de uma política de governo discriminatória, praticada com base em critérios de raça ou religião. Aliadas à insegurança e à influência de líderes, essas percepções podem levar à polarização e ao conflito entre grupos.[4]

Movidos por incentivos privados – aquisição de poder ou sua manutenção, além de ganhos econômicos em função da sua posição –, certos líderes políticos usam as desigualdades e as diferenças religiosas ou étnicas para construir sua base de apoio, criando ou reforçando a identidade de um grupo em detrimento de outros. Para esses líderes, o controle estatal é adquirido ou mantido pela força e, por isso, incitam os seus seguidores à violência, levando-os ao conflito com outros grupos.

O recrutamento de seguidores é facilitado em lugares onde há poucas oportunidades de trabalho e obtenção de renda para a população masculina jovem (*idem*: 20).

Diferentes combinações dos fatores acima descritos ocorrem, freqüentemente, nos chamados Estados falidos ou colapsados.[5] De acordo com Milliken e Krause (2002), os Estados falidos são aqueles incapazes de prover suas funções básicas, isto é, segurança, ordem pública, representação legítima e bem-estar aos seus cidadãos. Já o colapso estatal implica uma desintegração das instituições domésticas. Nos Estados falidos, essas instituições, apesar de fracas, continuam a funcionar, mesmo que de forma ineficaz.[6] Segundo as autoras, os casos avançados de Estados colapsados, que envolvem a extrema desintegração da autoridade pública e a guerra civil, são relativamente raros em comparação ao número de Estados falidos.

De acordo com Call e Barnett, a prevalência de conflitos internos armados e o crescente interesse do Ocidente "em salvar" os Estados falidos significou a emergência de um renovado interesse pelas bases domésticas da segurança internacional (Holm e Eide, 2000: 47). No pós-Guerra Fria, a articulação entre segurança e direitos humanos teve impacto no modo como a comunidade internacional passou a lidar com o problema dos Estados falidos ou colapsados, constantemente relacionados ao aumento e à difusão do sofrimento humano.

Com efeito, os conflitos intra-estatais freqüentemente deixam um legado de violações massivas de direitos humanos, infligidas à população civil pelos combatentes. Dentre as piores ofensas estão aquelas classificadas pelo regime internacional de direitos humanos e pelo direito humanitário internacional como crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio (Kritz, 2001). Acrescente-se que mesmo nos cenários pós-conflito, a prática de abusos tende a persistir sob a forma de assassinatos por vingança contra crimes praticados durante o conflito, limpeza étnica invertida, entre outras. De modo geral, a sociedade vive num clima de desconfiança dos indivíduos entre si e destes em relação às instituições domésticas, que se encontram normalmente marcadas pela ampla corrupção e ineficiência, estando, muitas vezes, com a sua estrutura parcial ou totalmente destruídas.

Há, ainda, as conseqüências transnacionais geradas por Estados com conflitos intra-estatais, dentre as quais a instabilidade regional (devido aos

grandes fluxos de refugiados para os países vizinhos), o terrorismo e o crime organizado internacional. Assim, esses Estados passaram a ser vistos não só como o "pesadelo hobbesiano" da população local, mas como uma fonte de insegurança e instabilidade para a ordem internacional (Milliken e Krause, 2002: 764). Daí a crescente preocupação da comunidade internacional com os conflitos intra-estatais e o desenvolvimento de mecanismos para a sua efetiva resolução. A reconstrução dos Estados que foram palco de guerras internas é considerada fundamental porque sem o tratamento devido dos problemas mencionados, pelas partes e pelos atores internacionais, e sem que medidas sejam tomadas para a sua resolução, a mera cessação do conflito significaria, apenas, uma suspensão temporária da violência, enquanto suas causas potenciais permaneceriam intactas, prontas para dar vazão a uma nova crise.

Essa visão aumentou a preocupação dos líderes estatais ocidentais com a construção de instituições e sistemas democráticos domésticos em Estados recém-saídos de conflitos internos, de modo a fornecer bases mais firmes para uma idéia mais completa de segurança, isto é, para além das questões de balança de poder (Holm e Eide, 2000: 47). Dessa forma, a reconstrução de Estados visa à consolidação da paz pós-conflito e à efetiva observância dos direitos humanos pela sociedade doméstica, o que requer um método integrado de atuação, que abranja aspectos de segurança pública, necessidades humanitárias imediatas, reabilitação e reconstrução, bem como a reconciliação nacional e governança.

Surgiram, assim, as chamadas operações de paz de segunda geração, de natureza multidimensional, tanto em termos de composição como de funções, voltadas para a resolução de conflitos intra-estatais. Nelas, a presença de um componente de polícia civil internacional é, portanto, não só justificável, mas fundamental, especialmente quando se trata de monitorar as agências de segurança locais (corpos de polícia), constantemente apontadas como violadoras de direitos humanos.

2. A polícia civil em operações de paz

Em termos gerais, pode-se dizer que o sistema de segurança de um Estado engloba duas faces de uma mesma moeda.[7] Numa delas está a

polícia, cuja função primordial é a manutenção da lei e da ordem dentro de um determinado território; na outra estão as forças armadas, encarregadas da segurança externa, ou seja, da defesa do território nacional.

Em Estados conturbados por conflitos internos, são comuns situações em que a distinção entre os papéis das forças policial e militar é turva, especialmente devido ao exercício de funções de segurança interna por esta última. Nesses casos, muitas vezes, tanto a polícia como o corpo militar nacional encontram-se a serviço de um determinado regime no poder, em detrimento de funcionarem como instrumentos do Estado e, portanto, a serviço da população.

Desse modo, as agências de segurança locais são freqüentemente apontadas como violadoras dos direitos humanos, servindo como instrumento de repressão ao invés de proteção da população civil. Além da prática sistemática de abusos, outros problemas comumente identificados no setor de segurança em Estados mergulhados ou recém-saídos de conflitos internos são a existência de oposição armada e de forças paramilitares, a excessiva abundância de armas de pequeno porte, a falta de transparência das autoridades de segurança em relação às autoridades civis e à população local e a ausência do Estado de direito, impossibilitando, na prática, a manutenção da lei e da ordem no ambiente doméstico.

Nesses cenários, o CivPol tem uma importância central na manutenção e consolidação da paz. O reconhecimento disso se reflete no grande número de missões com mandatos de polícia civil – pelo menos 34 das 38 operações de paz multidimensionais autorizadas de 1989 a 2006 (Melo, 2006).

Funções da CivPol

As funções da CivPol se dividem em atividades ligadas à **manutenção da paz (peacekeeping)** e aquelas relacionadas à **construção da paz pós-conflito (peacebuilding)** (Call e Barnett, 2000: 54). Na manutenção da paz estão incluídas tarefas de monitoramento e a assistência das forças policiais na manutenção da ordem interna e na garantia de execução de funções judiciais e penais básicas. Essas tarefas têm como principais objetivos preencher lacunas na segurança pública durante a fase transitória, antes que os acordos sobre segurança e sobre o setor judicial celebrados entre as partes possam se tornar completamente operacionais. As atividades de

monitoramento estão incluídas praticamente em todos os mandatos da CivPol (23 dos 34 estabelecidos entre 1989 e 2005).

A construção da paz pós-conflito se desenvolve no campo institucional e está centrada na reforma e treinamento da polícia local, muitas vezes envolvendo a criação de um novo corpo de polícia civil nacional. Tais atividades estão voltadas para objetivos de longo prazo e requerem não somente um contingente de bons policiais, mas também de peritos em construção institucional, ou seja, uma polícia com experiência em ensino, estabelecimento de academias de treinamento policial, assim como organização e reestruturação de corpos de polícia civil (Call e Barnett, 2000: 54).

Em termos de autoridade, a CivPol pode desempenhar basicamente dois papéis em campo: o de polícia ostensiva (*executive police*) e o de polícia não ostensiva. A polícia não ostensiva monitora e treina a polícia local. O mandato de polícia ostensiva dá competência à CivPol para efetivamente impor a lei e a ordem nas localidades onde atua – caso das operações no Kosovo e no Timor Leste (Hansen, 2002: 10). O papel que a CivPol desempenhará em cada operação de paz depende do mandato conferido pelo Conselho de Segurança, o qual é normalmente elaborado de acordo com as informações obtidas sobre as condições em campo – existência ou não de uma polícia local, por exemplo – e com as considerações políticas levantadas pelos governos que participam da missão (contribuintes) (Hansen, 2002: 29).

Freqüentemente, as resoluções do Conselho de Segurança que autorizam a realização de uma operação de paz adotam, de forma parcial ou integral, as recomendações do Secretário-Geral que se baseiam, por sua vez, em relatório circunstancial preparado pelo Secretariado-Geral. Esse relatório contém, muitas vezes, um planejamento detalhado sobre a estrutura e as funções recomendadas para a CivPol, elaborado quase sempre pela Divisão de Polícia Civil do Departamento de Operações de Paz.

3. Institucionalização da polícia civil em operações de paz

Quando a primeira operação de paz de segunda geração foi autorizada pelo Conselho de Segurança, em 1989, e um componente de polícia civil

foi designado para monitorar a polícia local, tudo que a ONU possuía era a experiência com as raras e excepcionais missões que haviam contado com contingentes policiais durante a Guerra Fria. Ainda não havia, no âmbito do Secretariado-Geral, sequer um espaço institucional próprio para as operações de paz.[8]

Esforços nesse sentido começaram a ser empreendidos de forma mais sistemática a partir de 1992, mesmo ano em que o então Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali, lançou o documento "Uma Agenda para a Paz" (ONU, 1992b), marco institucional das operações de paz multidimensionais. Naquele ano, como parte de uma grande reforma na estrutura da ONU, foi criado o Departamento de Operações de Paz (*Department of Peacekeeping Operations*, DPKO)[9] e, em 1993, uma Unidade de Polícia Civil foi instalada no interior do DPKO. Desde então, a CivPol vem passando por uma significativa evolução em termos do seu espaço institucional dentro do Secretariado e principalmente do desenvolvimento e sistematização de orientações normativas específicas para esse componente. Entre essas orientações, destacam-se os padrões internacionais de respeito aos direitos humanos, já utilizados pela CivPol como parâmetro para as atividades de monitoramento e avaliação da performance da polícia local desde as primeiras operações de paz multidimensionais.

A partir de 1994, os componentes de polícia civil passaram a contar com diversos manuais, além de relatórios contendo princípios e orientações gerais produzidos pelo Secretariado-Geral, inspirados na experiência das operações de paz em campo. Dentre eles, merecem destaque o Relatório Brahimi (ONU, 2000a), o guia "Princípios e Orientações para a Polícia Civil das Nações Unidas" (ONU, 2000b) e o "Manual das Operações de Paz Multidimensionais das Nações Unidas" (ONU, 2003).

Um grande passo rumo à institucionalização de padrões de referência para a CivPol foi dado com a elaboração do Relatório Brahimi. O Relatório marca a consolidação de uma nova tendência das operações de paz de enfatizar o papel e as funções da polícia civil como parte de um método integrado para o estabelecimento do Estado de direito[10]. De fato, as recomendações do Relatório parecem refletir a preocupação dos peritos com os problemas gerados pelo emprego da CivPol sem o acompanhamento de medidas adicionais que caracterizassem um esforço para reformar,

também, outras instituições do Estado de direito, igualmente fundamentais ao restabelecimento da lei e da ordem locais, em especial, os sistemas judiciário e penitenciário.

Exemplo disso é a recomendação acerca do estabelecimento, no DPKO, de uma unidade formada por peritos em direito criminal que prestam consultoria à CivPol sobre as estruturas judiciais locais, as leis criminais, os códigos e procedimentos em vigor, bem como as questões gerais sobre o Estado de direito. A recomendação se materializou com a criação da *Criminal Law and Judicial Advisory Unit* (CJLAU). Fica claro, portanto, que o poder de polícia não pode ser exercido sem o estabelecimento de um aparato legal, judicial e penal que o embase e reforce. O Relatório Brahimi sugere, ainda, mudanças na estrutura do DPKO, como separar a Unidade de Polícia Civil da Divisão Militar (onde se encontrava até 2001), alocar recursos adicionais substantivos para a Unidade de Polícia Civil e promover hierarquicamente o Consultor de Polícia Civil, oficial responsável pela Unidade de Polícia Civil. Seguindo a orientação do Relatório Brahimi, o DPKO dispõe hoje de uma divisão própria de Polícia Civil que substituiu a antiga Unidade de Polícia Civil.

Em dezembro de 2000, meses apenas depois da divulgação do Relatório Brahimi, a Divisão de Polícia Civil do DPKO lançou os "Princípios e Orientações para a Polícia Civil das Nações Unidas". O documento foi elaborado para atender às recomendações contidas nos relatórios do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz da Assembléia Geral da ONU, os quais, entre 1998 e 2000 solicitaram ao Secretário-Geral a compilação de princípios relativos ao papel da CivPol. O Relatório de 2000 do Comitê esclareceu que tais orientações deveriam articular um amplo conjunto de políticas sobre as atividades da polícia civil nas operações de paz e ser consistentes com os princípios e propósitos das Nações Unidas, bem como com as normas de direito internacional (ONU, 2000b: Introdução). De acordo com o então consultor de polícia civil do DPKO, Halvor Harz, o Manual foi produto de extensivas consultas com representantes dos Estados membros da ONU, peritos internacionais em polícia, ex-comissários de polícia das operações de paz e a Unidade de Lições Aprendidas (*Lessons Learned Unit*)[11], do próprio DPKO.

A noção de imparcialidade contida neste guia da CivPol reflete o entendimento constante no Relatório Brahimi, enfatizando o cumprimento objetivo do mandato, sem favorecer injustamente nenhuma das partes. Por outro lado, o uso da força pelos oficiais da CivPol deve se dar apenas quando absolutamente necessário e somente na medida requerida para o desempenho de funções legítimas de imposição da lei, nos casos de mandato de polícia ostensiva[12]. Quanto aos mandatos das operações de paz, o Manual destaca a importância de encerrarem objetivos explícitos e realistas nos quais a missão possa se focar.

Em 2003, foi lançado o "Manual para as Operações de Paz Multidimensionais da ONU". Nele alguns princípios despontam como os pilares normativos da atuação da CivPol, não só para o desempenho das suas funções – principalmente quando se trata da polícia ostensiva – mas, principalmente, para orientar a sua atuação na assistência oferecida para a criação e treinamento de corpos de polícia locais. Os princípios consistem na obediência aos padrões internacionais de respeito aos direitos humanos e de polícia democrática, assim como no policiamento voltado para a comunidade.

De acordo com o Manual de 2003 (ONU, 2003: 85), os padrões de polícia democrática são a representatividade, a responsividade e a prestação de contas. A representatividade do corpo policial em relação à comunidade em que serve pressupõe a adoção de critérios não discriminatórios e o respeito à multietnicidade e ao equilíbrio de gênero na composição da força. A responsividade implica uma polícia que entenda e responda às necessidades e expectativas da comunidade, dentro dos parâmetros legais e de humanidade. Por fim, a polícia deve prestar contas dos seus atos à comunidade no âmbito legal, político (através das instituições democráticas do governo e dos grupos de contato envolvendo policiais e cidadãos) e econômico. Além dos padrões de polícia democrática, a noção de policiamento com base na comunidade, também enfatizado no discurso da ONU, consiste em uma abordagem policial centrada em práticas que aumentem a confiança da comunidade local na polícia e forjem relações cooperativas entre ambas (ONU, 2003: 90).

Todos esses princípios e padrões que compõem o quadro de referência das operações de paz no campo da polícia civil estão intimamente associados

ao propósito geral de estabelecimento do Estado de direito e, portanto, de um modelo de Estado democrático liberal no ambiente doméstico, com o objetivo de alcançar um nível de estabilidade e segurança pública necessários não só para reduzir as chances de reincidência do conflito interno mas igualmente para resguardar a segurança internacional.

4. A ONU no Haiti

Os problemas internos do Haiti estão em grande medida associados à sua tradição autoritária[13] a uma história marcada pela dominação colonial e pela resistência a ela e a uma perversa relação entre estrutura econômica e sistema político. As forças armadas defendiam o país contra potências externas que se sentissem ameaçadas pela revolução negra e anti-escravista, que levou o Haiti à independência em 1804. Sob o aspecto social, desde a independência, o país polarizou-se em duas classes: a dos mulatos, privilegiada, e a maioria negra. O militarismo e a hierarquização social viabilizaram a criação e permanência de uma economia agroexportadora logo após a independência do país. A exportação de produtos agrícolas, especialmente o açúcar, era sustentada pelo sistema de "plantações". Este requeria uma dura disciplina de trabalho, inclusive com a utilização de métodos coercitivos para aqueles ex-escravos que passaram a trabalhar nas plantações, mas cujas aspirações de se tornarem camponeses independentes iam de encontro ao modo de produção vigente e aos interesses dos líderes da revolução de recuperar a economia haitiana pós-independência pelo desenvolvimento da agroexportação. Tendo em vista a recuperação econômica do país, os governantes haitianos passaram a impor uma disciplina militar às massas recém-libertadas pela revolução. Desse modo, como afirma Fatton, ao invés de acabar com a escravidão, a revolução haitiana e sua subseqüente defesa acabaram por reforçar padrões militares e um estrutura social hierárquica (2006: 16).

Além disso, o autoritarismo político no Haiti está intimamente ligado ao problema da escassez material e econômica, que faz com que o poder político seja visto internamente como um dos poucos meios de ascensão e acumulação de riqueza pessoal, especialmente para aqueles que não fazem parte da classe privilegiada. Assim, os governantes sempre se

preocuparam em repassar os seus cargos e poderes políticos aos sucessores. Nesse contexto, as forças armadas ganharam enorme peso na vida política do país.

Em 1957, com a ditadura de François Duvalier, o prestígio dos militares foi abalado pela formação dos *macoutes,* uma força paramilitar criada por Duvalier para reprimir dissidentes e controlar os militares. Após a morte do ditador, em 1971, sobe ao poder o seu filho, Jean-Claude Duvalier. Seu governo foi iniciado com uma promessa de revolução econômica e com uma incipiente liberalização política que permitiu o florescimento de uma sociedade civil organizada crescentemente ativa. Nesse período, os piores excessos dos "*macoutes*" foram contidos e as forças armadas reabilitadas (Fatton, 2006: 18).

No início da década de 80, as políticas promovidas por Jean-Claude Duvalier e os ganhos econômicos dela advindos se exauriram. A corrupção massiva e a predação do Estado subverteram o processo de liberalização abruptamente interrompido e a repressão voltou a ser a regra no Haiti. Cresceram os protestos contra o duvalierismo, protagonizados por muitas organizações não-governamentais e pela Igreja Católica, partidária da Teologia da Libertação. O descontentamento geral com a ditadura forçou Duvalier a deixar o país em fevereiro de 1986. Em 1987, os militares abortam violentamente as eleições e, em 1988, tomam o poder.

As tensões internas e as disputas no âmbito das próprias forças armadas, além das pressões domésticas e internacionais, levam ao fim do regime militar e à realização de eleições que deram a vitória ao padre Jean-Bertrand Aristide, apoiado pelos *lavalas*, a grande maioria do povo haitiano. Aristide era um crítico da divisão de classes que marcava a sociedade haitiana e defendia a utilização de métodos extra-parlamentares de governo popular. Sua política logo foi rechaçada pelas classes dominantes e aproximadamente sete meses depois da sua posse, que se deu em fevereiro de 1991, o presidente é deposto e forçado ao exílio. Uma nova e violenta ditadura militar se instala entre 1991 e 1994, sob a liderança de Raoul Cédras. Nesse período, Aristide conseguiu manter o apoio doméstico e mobilizar a opinião pública internacional contra o governo de fato (Fatton, 2006: 19).

Foi nesse contexto que, em setembro de 1993, a ONU autorizou a primeira operação de paz para o Haiti, a UNMIH. O mandato da UNMIH

foi estabelecido em setembro de 1993, pela Resolução 867 do Conselho de Segurança e previa a assistência da ONU na modernização das forças armadas do Haiti, bem como o estabelecimento de uma nova força de polícia nacional. Entretanto, a falta de cooperação dos militares haitianos impediu o completo despacho da operação e o cumprimento do seu mandato.[14] Em julho de 1994, após o fracasso de uma série de negociações entre o presidente exilado e o regime de Cédras, o Conselho de Segurança autorizou, com o consentimento de Aristide, o despacho de uma força multinacional, composta por 20 mil homens, sob o comando dos Estados Unidos, com autoridade para usar "todos os meios necessários" a fim de garantir o retorno do presidente legítimo do Haiti e assistir ao governo na manutenção da ordem pública. Depois de alcançados esses objetivos, a força multinacional deveria dar lugar à UNMIH, cujo mandato se pautava no Capítulo VI da Carta da ONU (ou seja, sem autorização para o uso da força).[15]

A UNMIH ocupou pacificamente o Haiti e garantiu o retorno de Aristide ao poder, em setembro de 1994. O mandato da missão foi, então, revisado pelo Conselho de Segurança, a fim de capacitá-la para dar assistência ao governo democrático no cumprimento de suas responsabilidades, particularmente com a profissionalização das forças armadas já prevista e a criação de uma força de polícia civil (Resoluções 940/1994 e 975/1995 do Conselho de Segurança). Até aquele momento, os poderes militar e policial estavam fundidos e formavam as forças armadas do Haiti, as Fad'H (Donais, 2005: 275).

Entretanto, ao assumir novamente o governo, Aristide, constrangido pela preponderante presença norte-americana no país e pelas demandas das instituições financeiras internacionais, abandonou a velha ideologia anti-capitalista, baseada na Teologia da Libertação, e passou a implementar políticas que rejeitara anteriormente (Fatton, 2006: 19). No campo da segurança, as principais mudanças realizadas por Aristide foram o desmantelamento das forças armadas, vistas pela maioria da população como um instrumento de repressão, e a criação de uma Polícia Nacional Haitiana (PNH), que emergiu como a principal instituição de segurança do país. Durante o período de transição, entre a abolição das forças armadas e a criação da PNH, a manutenção da ordem ficou a cargo de uma força de segurança pública interina formada por ex-soldados haitianos

cuidadosamente escolhidos e por nacionais refugiados que haviam retornado ao país. A força era apoiada em campo pela polícia militar norte-americana e por mais de 800 mil monitores de polícia internacional armados.

A UNMIH assumiu plenamente as suas funções em março de 1995. No que diz respeito à reforma policial, estabeleceu-se uma divisão de trabalho entre a missão da ONU e o *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP), órgão do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Ao ICITAP cabia a direção da recém-criada Academia de Polícia Haitiana, enquanto a UNMIH ficava responsável pelo monitoramento e treinamento dos oficiais em campo, complementando o trabalho realizado em sala de aula. Entre 1994 e 2001, além da UNMIH, outras três operações de paz da ONU foram estabelecidas: a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (*United Nations Support Mission in Haiti,* UNSMIH), a Missão das Nações Unidas de Transição no Haiti (*United Nations Transition Mission in Haiti,* UNTMIH) e a Missão da Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (*United Nations Civilian Police Mission,* MIPONUH), todas com mandato de reforma policial.

Analisando a atuação da CivPol no campo da construção institucional nesse período, Timothy Donais (2005: 275) argumenta que a estratégia de reforma policial focada em formar recrutas e colocá-los em ação o mais rápido possível, embora compreensível levando-se em conta as demandas de segurança pública no Haiti, prejudicou um programa de treinamento de maior alcance, assim como a ênfase no estabelecimento de uma liderança e de uma estrutura administrativa policial profissional e politicamente insuladas.

Ademais, após a entrada em funcionamento da PNH, novos desafios ficaram claros. Um deles foi a falta de coordenação entre a ICITAP e a UNMIH, o que prejudicou a coerência entre os métodos ensinados na Academia de Polícia e em campo. Para Donais, isso se deveu, em grande parte, à rotatividade dos contingentes da CivPol, conforme o sistema normalmente adotado nas operações de paz da ONU (*idem*: 276). A falta de coordenação entre os esforços bilaterais e multilaterais também se refletiu na inexistência de um plano internacional de desenvolvimento policial coerente. Ao invés disso, a assistência internacional à reforma da

polícia haitiana foi fragmentada, com uma série de projetos individuais pouco coordenados entre si e, muitas vezes, baseados em modelos de policiamento completamente diferentes (*idem*; Beer, 2004: 128).

Outro problema da assistência internacional à reforma policial até 2001 foi a falta de foco numa estratégia integrada envolvendo polícia, judiciário e sistema correcional. Na maior parte dos anos 90, a CivPol foi despachada pela ONU como um tipo de fonte autônoma de ordem pública que podia funcionar sem outros elementos do Estado de direito (Durch, Holt, Earle e Shanahan: 2003: 55). Assim, embora a PNH tenha recebido considerável atenção internacional, muito menos recursos foram destinados à reforma dos sistemas judicial e penal, que se encontravam extremamente disfuncionais e corrompidos (Donais, 2005: 276). Na verdade, essa primeira experiência no Haiti converteu-se em uma lição básica para a ONU: uma bem-sucedida reforma no campo da segurança pública requer o planejamento de método que envolva todas as áreas do setor de justiça (sistemas judiciário e penitenciário, assim como a polícia).

Enfim, merece também destaque, no plano doméstico, a decadência econômica e à resiliência dos líderes políticos haitianos em repassar o poder aos seus sucessores pacificamente. O retorno de Aristide ao poder não rompeu com a tradição política autoritária do país. É certo que em 1996, após estender sua permanência na presidência, numa tentativa de compensar o tempo no exílio, o presidente Aristide foi pressionado internacionalmente para realizar eleições democráticas e repassar o cargo, o que fez, não sem relutância, a René Préval, seu ex-primeiro-ministro, possibilitando uma transição pacífica de poder, algo inédito no país. O governo Préval, entretanto, foi marcado por disputas internas de poder, pela divisão entre os "*lavalas*" e pela política de "*doublure*" – que significava que aqueles que ocupavam os cargos públicos não eram os mesmos que governavam o país, uma vez que o poder por trás de Préval continuava sendo o de Aristide (Fatton, 2006: 20).

Assim, em finais dos anos 90, diante do aprofundamento da crise política interna, com Aristide e seus *lavalas* sendo crescentemente desafiados pela oposição, embora ainda fragmentada, a PNH se mostrou incapaz de permanecer imparcial em relação à forte polarização política do país (Donais, 2005: 277). Com o passar do tempo, uma cultura de

corrupção, ineficiência e politização instalou-se na polícia, tornando-se corriqueira a prática de indicação política para os altos cargos da corporação e os relatos de abusos politicamente motivados por autoridades policiais. Outros importantes problemas da PNH eram a erosão dos padrões do serviço policial profissional, a falta de recursos e de pessoal qualificado, a má-administração e o descrédito junto à população (ONU, Relatório, C. S/2004/300, 2004).

Vale mencionar ainda, o envolvimento da polícia com o tráfico de drogas, que emergiu como uma importante atividade no Haiti (Fatton, 2006: 277). Aliado a isso, a falta de *accountability* dentro da PNH incentivava a corrupção policial. Nesse contexto, o surgimento dos *chiméres*, grupos militantes pró-Aristide que operavam com impunidade e, muitas vezes, com a colaboração da polícia, denota a falta de compromisso do governo haitiano com o Estado de direito (Donais, 2005: 277).

A decadência e a corrupção da PNH levaram à sua implosão em 2004. Naquele ano, a eclosão de um conflito armado no Haiti levou à queda do então presidente Aristide, que vencera as contestadas eleições presidenciais de 2000, numa votação que reuniu pouco mais de dez por cento dos eleitores do país. Para o Secretariado-Geral da ONU, dentre as raízes do conflito estavam as seguintes: o desmantelamento das forças armadas por Aristide, sem um plano de desmobilização, compensação financeira ou reintegração dos seus ex-oficiais; a desintegração e politização da PNH e o crescimento dos *chiméres*; o envolvimento de gangues e grupos armados com a criminalidade e o tráfico de drogas e a ausência de um Estado de direito, reforçando, assim, o clima de impunidade no ambiente doméstico. A impunidade estava, em grande parte, relacionada à existência de um judiciário disfuncional, devido não só à falta de capacidade institucional e de recursos, mas ao seu limitado alcance territorial e à corrupção endêmica dentro do sistema (ONU, Relatório, CS/2004/300).

Após a renúncia de Aristide e sua saída do Haiti, o presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, assumiu interinamente o poder e solicitou a assistência internacional em carta encaminhada à ONU, incluindo a autorização para a entrada de tropas internacionais no Estado haitiano. Dessa forma, amparada pela Resolução 1529 do Conselho de Segurança, uma Força Interina Multinacional (MIF) foi despachada para

o país. A Resolução também declarava a intenção de estabelecer uma missão de estabilização das Nações Unidas, a fim de apoiar a continuação de um processo político pacífico e constitucional e a manutenção de um ambiente seguro e estável no Haiti.[16]

A MINUSTAH

Agindo conforme recomendação do Secretário-Geral, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1542 de abril de 2004, estabelecendo a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*, MINUSTAH). O seu mandato incluiu

> a assistência ao Governo Transitório em monitorar, reestruturar e reformar a Polícia Nacional Haitiana, de acordo com os padrões de uma polícia democrática, verificando os antecedentes de seus membros e certificando o seu pessoal, aconselhando sobre questões relativas à sua reorganização e formação, incluindo a sensibilização sobre a situação das mulheres bem como a monitoramento e formação dos policiais

É importante notar a referência expressa aos padrões de polícia democrática e à inclusão de questões de gênero, reflexo do quadro normativo das operações de paz que vem sendo institucionalizado, especialmente a partir de 2000. Já a referência a um método integrado para o setor de justiça, outro elemento do padrão referido, especialmente desde o Relatório Brahimi, aparece somente de forma genérica na Resolução 1542:

> Auxiliar no restabelecimento e manutenção do Estado de direito, da segurança pública e da ordem pública no Haiti, notadamente por meio do apoio operacional à Polícia Nacional haitiana e à Guarda Costeira haitiana, e de seu reforço no plano institucional, notadamente com o restabelecimento do sistema penitenciário.

A situação dos sistemas judiciário e correcional haitianos, à época do estabelecimento da MINUSTAH, era extremamente precária (ONU, Relatório S/2004/300). O sistema judiciário encontrava-se marcado pela impunidade, descrédito e ineficiência. Durante o conflito de 2004,

quando todos os presos foram libertados, as instalações, equipamentos e arquivos penitenciários foram saqueados e destruídos. Os estabelecimentos prisionais estavam sem condições de uso e representavam um risco à saúde de presos e funcionários. Não obstante, o Relatório de 2004, que continha também recomendações sobre o tamanho, estrutura e mandato da operação de paz no Haiti, não definia o papel da ONU no restabelecimento desses sistemas, mencionando apenas que outras medidas seriam tomadas após uma avaliação mais profunda da situação. Essa também parece ter sido a orientação adotada pela na Resolução 1542, que estabeleceu o mandato da MINUSTAH.

De acordo com a Resolução 1542, a MINUSTAH incluiria pessoal civil e militar, tal como recomendado pelo Secretário-Geral em seu Relatório S/2004/300. O componente civil seria composto por um contingente policial formado por 1.622 oficiais, incluindo consultores de polícia. Em novembro de 2004, o componente da CivPol em campo era de 978 oficiais, no total. O componente civil incluiria um contingente policial na área de treinamento policial em razão da deterioração da situação dentro do Haiti, em termos de segurança, especialmente na capital do país.[17] Isso levara a CivPol dar maior atenção ao provimento de suporte operacional para a Polícia Nacional (Relatório S/2004/908). É válido notar que, no Relatório, o tema da polícia civil é o único tratado no item intitulado "Suporte ao Estado de Direito". Isso indica uma abordagem ainda unidimensional da questão, concentrada apenas na polícia em detrimento do desenvolvimento de esforços voltados para a reforma do setor de justiça em geral. Sobre essa questão, o Relatório menciona apenas a retomada das atividades do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) no provimento de assistência técnica em tribunais de Port-au-Prince e em outras regiões. Nada é mencionado a respeito das atividades da MINUSTAH em relação ao sistema judiciário e penitenciário haitianos, no marco do fortalecimento do Estado de direito.

Uma leitura atenta dos relatórios do Secretariado-Geral da ONU sobre a MINUSTAH entre 2004 e 2006 revela, no entanto, o progressivo reconhecimento da estreita relação entre uma reforma policial bem-sucedida e a necessidade de restabelecer o judiciário e o sistema penitenciário locais. A falta de instituições fortes de Estado de direito e de profissionais

qualificados – incluindo-se a polícia, o judiciário e o sistema prisional – é, reconhecidamente, um grave e persistente problema no Haiti. De acordo com os relatórios, a independência do judiciário permanecia problemática, com o flagrante desrespeito ao curso normal da justiça e o agravamento da precariedade das prisões por causa da superlotação.

O reconhecimento da fragilidade da situação, entretanto, não se traduziu de forma imediata na prática. A despeito da intenção declarada no sentido de discutir sobre o papel da ONU na assistência à reforma no setor de justiça com as autoridades locais, os relatórios do Secretariado até o início de 2006 continuavam sem a clara definição de uma ação da MINUSTAH nos setores judicial e penitenciário. Apenas em meados de 2006, algumas iniciativas foram relatadas. Dentre elas, destacam-se o monitoramento do sistema de justiça e o treinamento fornecido pela MINUSTAH em conjunto com o PNUD e outras agências. Essas atividades tinham como objetivo sobretudo criar o esboço de uma nova legislação, reestruturar as instituições-chave, reabrir a Escola de Magistratura e profissionalizar o Ministério da Justiça. Não obstante, até dezembro de 2006, os sistemas judicial e penitenciário continuavam amplamente disfuncionais. A falta de cooperação entre a justiça criminal e a polícia agravava ainda mais a situação.

No que diz respeito à reforma policial, em meados de 2005, a MINUSTAH iniciou a assistência à PNH no desenvolvimento de um plano de reforma, com base num memorando de entendimento entre a Missão e as autoridades haitianas com vistas à profissionalização, ao desenvolvimento das habilidades técnicas e ao fortalecimento da capacidade institucional da PNH.

O Plano de Reforma da PNH, assinado pelo primeiro-ministro Jacques-Edouard Aléxis em agosto de 2006, foi o resultado de uma extensa revisão e consulta entre a polícia e os políticos haitianos, com o apoio da ONU. Está estruturado com vistas a garantir o estabelecimento de um corpo de polícia haitiano efetivo, eficiente e responsável, com base em[18]:

- Padrões de policiamento democrático e valores democráticos;
- Respeito aos direitos humanos;
- Abordagem imparcial e não-partidária no exercício de suas atividades;

- Repúdio à corrupção;
- Respeito e confiança da população;
- Manutenção e promoção do respeito ao Estado de direito, à segurança pública, à lei e à ordem, à segurança nacional e à estabilidade no Haiti.

O Plano revela, portanto, a influência exercida pela ONU, através da MINUSTAH, na institucionalização de um modelo de polícia nacional, com base no referencial democrático-liberal adotado no próprio quadro normativo das operações de paz. Assim, os direitos humanos e os princípios democráticos são elementos que devem servir de referência para todas as ações previstas no documento.

Isso se reflete nos critérios adotados para a operacionalização das medidas de curto, médio e longo prazo previstas no Plano, que estabelece as seguintes prioridades, em termos de reforma policial:

(i) Aumento da tropa, recrutamento e treinamento de policiais: o próprio Plano já estabelece que a composição da PNH deve se dar com base nos critérios de equilíbrio de gênero, com iniciativas voltadas para fomentar a participação de mulheres na corporação. O respeito aos direitos humanos também se apresenta como uma condição para integrar a força.

(ii) Gerenciamento de recursos: a adoção dos princípios democráticos pressupõe a transparência e *accountability* da polícia em relação aos gastos da corporação.

(iii) Disciplina, inteligência e desenvolvimento de policiamento voltado para a comunidade: é um dos principais padrões de referência para a polícia. Está em perfeita consonância com os padrões democráticos e do respeito aos direitos humanos, na medida em que define a Polícia como uma instituição que deve servir a população e não ser um instrumento de repressão.

O Plano de Reforma prevê, ainda, a continuação das atividades de monitoramento e consultoria da CivPol em relação à PNH. Entretanto, o papel da MINUSTAH no âmbito da manutenção da lei e da ordem foi limitado pela falta de capacidade especializada de imposição da lei por parte da CivPol. Por isso, segundo o relatório do Secretariado de julho

de 2006, a maior contribuição desse componente se daria na área de fortalecimento institucional da PNH.

Conclusão

Pode-se dizer que a atuação das operações de paz da ONU no Haiti no campo da polícia civil tem sido constante, mas pouco eficaz, seja em termos de manutenção da ordem, seja com relação à sua capacidade para reformar e construir institucionalmente uma polícia civil. Para Timothy Donais, o fracasso da PNH se deve, em grande medida, à falta de compromisso da comunidade internacional ou à pouca atenção dispensada à relação entre esta corporação e a política haitiana. A ONU tem se concentrado em aspectos puramente técnicos, não tocando, portanto, nas raízes do problema (2005: 278).

A forma mais eficaz de despolitizar a polícia civil talvez seja a autorização de um mandato de polícia ostensiva para a CivPol, em um primeiro momento, até que se concluísse o processo de reforma da polícia local. Isso, no entanto, requer mais pessoal e recursos financeiros internacionais. Na verdade, essa questão remete a uma discussão mais ampla a respeito da adequação entre o tipo de autoridade conferida às operações de paz da ONU e as condições em campo. Michael Doyle (2001: 547) sugere que quanto mais árido o ambiente doméstico (o que pode ser determinado pelo número de partes envolvidas, o nível de coerência interna das facções domésticas e o seu grau de hostilidade), maior será a necessidade de um mandato mais vigoroso para a missão. No caso específico do Haiti, a fragilidade da segurança pública e a politização e corrupção da polícia, requereriam um mandato mais robusto.

Na reforma policial no Haiti, marcadamente no período anterior a 2004, faltou coordenação e integração entre a CivPol e os atores bilaterais em campo, no caso, ICITAP, programa para treinar pessoal em investigações criminais oferecido pelos Estados Unidos. Sob este aspecto, é importante também notar que na medida em que a formação de policiais fica a cargo de um ator particular,, em uma relação bilateral, dependendo de quem seja esse ator, os princípios difundidos localmente podem não ser os mesmos da ONU, embora, de um modo geral, isso não se aplique ao caso do Haiti.

Não obstante, esses não parecem ser os únicos problemas. A alta rotatividade dos contingentes da CivPol também é uma dificuldade, uma vez que resulta na pouca familiaridade dos *peacekeepers* com as particularidades e a dinâmica locais. Além disso, o multiculturalismo na composição do componente de polícia civil da ONU prejudica, de certa forma, a padronização ou uniformização de um estilo de policiamento. Fica claro, portanto, que o treinamento policial uniformizado pré e pós despacho da CivPol, ou seja, antes e logo após chegarem ao local de destino, é essencial para o seu bom funcionamento.

Em fevereiro de 2006, após seguidos adiamentos, foram realizadas eleições gerais no Haiti, com o total apoio da ONU. René Préval foi eleito presidente, substituindo o governo provisório. Esse passo foi importante, mas não bastou para a emergência de uma polícia imparcial e despolitizada. Na verdade, a realização de eleições pode significar a legitimação da continuidade de grupos que reforçam as práticas de politização e corrupção dentro da polícia.

No caso discutido neste trabalho, a aplicação prática dos padrões de polícia civil institucionalizados no quadro de referência das operações de paz está divorciada da realidade. O problema fica patente na discrepância entre o discurso do Secretariado-Geral da ONU, incluindo os relatórios contínuos sobre a atuação da MINUSTAH, e a condução da operação em campo. A aplicação prática de um método integrado para o setor de justiça, assim como a profissionalização da polícia haitiana, tem sido, no mínimo, morosa.

Para concluir, é importante chamar atenção para o fato de que, a despeito das suas falhas, a CivPol vem passando por uma significativa institucionalização desde o início da década de 1990. Também é fundamental destacar as potencialidades do papel do Secretariado-Geral da ONU no desenvolvimento de orientações gerais para a CivPol e na reforma policial nas quais ela está engajada, bem como na solução de problemas que prejudicam o funcionamento desse componente. É necessário um esforço contínuo da burocracia onusiana visando a desenvolver a sua capacidade de converter as experiências individuais em lições e orientações gerais, bem como uniformizar o treinamento do seu pessoal.

É também fundamental incrementar os recursos humanos e financeiros dirigidos ao planejamento e operacionalização da CivPol, especialmente no âmbito do DPK). E, por fim, é preciso, ainda, um real comprometimento e interesse, não só do Secretariado-Geral, mas da ONU como um todo em torno da promoção e consolidação da paz nos Estados pós-conflito, uma vez autorizada a operação de paz. Isso requer uma disposição concreta para realizar atividades integradas que não se restrinjam ao campo policial.

Recebido para publicação em novembro de 2007
Versão definitiva em junho de 2008

Notas

1 Gardner (2002: 18-21) explica que alguns atores preferem usar o termo "sintomas", ao invés de "causas", cuja combinação pode levar a um tipo determinado de "doença" (conflito étnico, guerra civil).

2 Sobre as principais causas de conflitos internos e étnicos, vale a pena ver também Brown (2001: 209-226).

3 Segurança no sentido utilizado em Relações Internacionais. Ver Brown (1997:..99-101).

4 Sobre conflitos étnicos e a dinâmica que leva à "paranóia mútua" e ao ódio entre grupos que anteriormente conviviam pacificamente, ver Ignatieff (1998).

5 Para uma discussão mais detalhada sobre Estados falidos e colapsados, ver Zartman (1995), Crocker, Hampson e Aall (2001) e Clapham (2002).

6 Não obstante a importância conceitual da diferenciação feita por Milliken e Krause (2002) – especialmente quando se trata de considerar as respostas internacionais aos conflitos intra-estatais – na prática esta diferença pode se tornar muito tênue. Além disso, o colapso das instituições estatais implica também a falência do Estado em termos da prestação de bens públicos aos cidadãos.

7 Para crítica sobre a utilização indiferenciada do termo "segurança", para se referir tanto à função militar quanto à policial, bem como os riscos para os esforços de reconstrução, ver Mani (2000).

8 Até então, a mediação e a negociação política dos conflitos ficavam a cargo do Escritório de Assuntos Políticos Especiais (que faz parte do Escritório Executivo do Secretário-Geral) e sob o comando de um Subsecretário. A Divisão de Operações de Campo (FOD), no Departamento de Administração e Gerenciamento, ficava encarregada do aspecto operacional das missões, incluindo questões de orçamento, apoio logístico e comunicação.

9 Ver Resolução da Assembléia Geral 47/71, de 14 de dezembro de 1992, especificamente o § 26. Além do DPKO, também merecem destaque dois comitês, no âmbito da Assembléia

Geral, que lidam com questões relativas às operações de paz: o comitê especial para as operações de paz (conhecido como C-34 ou comitê dos 34) e o chamado quinto comitê, encarregado dos problemas administrativos e orçamentários da ONU. O primeiro tem como objetivo considerar linhas gerais de orientação para as operações, enquanto o segundo autoriza os orçamentos (Fetherston, 1994: 6).

10 Em 2004, o Secretário-Geral apresentou o seu "Relatório sobre Estado de Direito e Justiça Transitória", contendo a seguinte definição de Estado de Direito: *It refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency* (ONU, S/2004/616: 4, § 6).

11 A unidade chama-se, agora, *Best Practices Unit*. Manual disponível em: http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/ Acesso em: 20 jun. 2006.

12 O Manual cita como fonte das orientações dois outros documentos da ONU: o "Código de Conduta para Oficiais de Imposição da Lei" e os "Princípios Básicos da ONU sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo por Oficiais de Imposição da Lei". O primeiro, adotado pela Assembléia Geral (Resolução 34/169) de 1979, é aplicável a todo o pessoal da CivPol. O segundo, resulta do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento dos Ofensores e foi adotado pela Assembléia Geral (Resolução 45/121), em 1990. Aplica-se particularmente quando os monitores de polícia são autorizados a portar armas de fogo.

13 Segundo Robert Fatton Jr. (2006: 15), a tradição autoritária do Haiti se reflete no fato de que pouquíssimos presidentes conseguiram concluir os seus mandatos e que, desde o início da república, somente em duas ocasiões a transição de poder de um governo para o outro se deu de forma pacífica.

14 De acordo com a Resolução 867, foi enviado inicialmente uma equipe avançada da UNMIH, que consistia de 53 militares e 51 policiais. Entretanto, quando um navio trazendo um contingente de 220 militares a serviço da ONU tentou atracar no Haiti, um grupo de civis armados (os chamados "*attachés*") o impediram, ameaçando, ainda, jornalistas e diplomatas que estavam no porto para recepcionar o pessoal da ONU. Após a partida do navio, outros membros da UNMIH e de outras agências internacionais também deixaram o país. Em outubro de 1993, o Secretário-Geral da ONU levou ao Conselho de Segurança a sua preocupação com a falta de vontade das forças armadas haitianas para agir contra os "*attachés*" e facilitar o despacho e operacionalização da UNMIH. (Cf. ONU, http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmihbackgr2.html#four (última visita: 29/07/08).

15 Cf. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmihbackgr2.html#four (última visita: 30/6/2008).

16 Cf. www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/background.html (última visita: 30/6/2008).

17 De acordo com Relatório, a principal ameaça continuava a emanar dos vários grupos armados, alguns dos quais vinham demonstrando uma crescente disposição para confrontar o Governo Transitório.

18 Cf. Doc. S/2006/726 da ONU, contendo o Plano de Reforma da PNH.

Referências bibliográficas

Documentos

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (1979), RES 34/169, Resolução da Assembléia Geral.

_____ (1990), RES 45/121, Resolução da Assembléia Geral.

_____ (1992a), RES 47/71, Resolução da Assembléia Geral.

_____ (1992b), "An Agenda for Peace" (http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html; última visita: 3/3/2008).

_____ (1993), RES 867, Resolução do Conselho de Segurança.

_____ (1994), UN Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police, UNDOC, Vienna (http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/BlueBook.pdf; última visita: 3/3/2008).

_____ (1994), RES 940, Resolução do Conselho de Segurança.

_____ (1995), RES 975, Resolução do Conselho de Segurança.

_____ (1995), "UN CivPol Handbook".

_____ (1997), "Selected Standards and Trainning Guidelines for UN CivPol".

_____ (2000a), "Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)" (http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/; última visita: 3/3/2008)

_____ (2000b), "Civipol Principles and Guidelines".

_____ (2003), "Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations" (http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewprimarydoc.aspx?docid=448; última visita: 3/3/2008).

_____ (2004),. RES 1529, Resolução do Conselho de Segurança.

_____ (2004),. RES 1542 – Resolução do Conselho de Segurança.

_____ (2004), "Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies" (http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement; última visita: 3/3/2008).

_____ (2004), "Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti". UN Secretariat, New York, doc. S/2004/908, 18/11/2004 (http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/604/32/PDF/N0460432.pdf?OpenElement; última visita: 3/3/2008).

_____ (2004), "Report of the Secretary-General on Haiti", S/2004/300, 16 de abril (http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/27/IMG/N0430427.pdf?OpenElement; última visita: 3/3//2008).

_____ (2006), S/2006/726, Carta do Secretário-Geral da ONU ao Presidente do Conselho de Segurança (http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2006726.pdf; última visita: 3/3/2008).

Bibliografia

BEER, David (2004), "Peacebuilding on the Ground: Reforming the Judicial Sector in Haiti", *in* T. Keating e A. Knight (eds). *Building Sustainable Peace*. Edmont, University of Alberta Press.

CALL, Chuck e BARNETT, Michael (2000), "Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL", *in* Tor Tanke Holm e Spend Barth Eide (eds.). *Peacebuilding and Police Reform*. London, Frank Cass, Norwegian Institute of International Affairs.

CLAPHAM, Christopher (2002), "The Challenge to the State in a Globalized World". *Development and Change*, vol. 33, nº. 5, pp. 775-795...

DONAIS, Timothy (2005), "Back to Square One: the Politics of Police Reform in Haiti". *Civil Wars*, vol. 7, nº 3, pp. 270-287.

DOYLE, Michael (2001), "War Making and Peace Making: the United Nations' Post-Cold War Record", *in* Chester Ac. Crocker; Fen Osler Hampson, e Pamela Aall (eds.) *Turbulent Peace: the Challenges of Managing International Conflict*. Washington, D.C., United States Institute of Peace.

DURCH, William J.; HOLT, Victoria K., EARLE, Caroline R. & SHANANHAN, Moira K. (eds.) (2003). *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations.* Washington, D.C., The Henry L. Stimson Center.

EIDE,.S. B. e HOLM, T. T. (2000), "Postscript: Towards Executive Authority Policing? the Lessons of Kosovo", *in* HOLM, Tor Tanke e EIDE, Spend Barth (eds.). *Peacebuilding and Police Reform*. London: Frank Cass; Norwegian Institute of International Affairs.

FATTON, R. J. (2006), “The Fall of Aristide and Haiti’s Current Predicament”, *in* Y. Shamsie. (ed.). *Haiti: Hope for a Fragile State*. Waterloo/Ontário, Wilfrid Laurier University Press.

FETHERSTON, A. B. (1994). *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*. New York, Macmillan.

GARDNER, A. M.(2002), “Diagnosing Conflict: What do We Know?”, *in* HAMPSON, F. O.; MALONE, D. M. (eds.). *From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN System*. New York, International Peace Academy; Lynne Rienner Publishers.

HANSEN, Annika S.(2002), “From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations”. Adelphi Paper nº 343, International Institute for Strategic Studies. United States/Oxford University Press.

HARTZ, Halvor (2000), “CIVPOL: The UN Instrument for Police Reform”, *in*: HOLM, Tor Tanke e EIDE, Spen Barth (eds.). *Peacebuilding and Police Reform*. London, Frank Cass/Norwegian Institute of International Affairs.

KRITZ, N. (2001), “The Rule of Law in the Postconflitct Phase: Building a Stable Peace *in* Chester Ac. Crocker; Fen Osler Hampson, e Pamela Aall (eds.) *Turbulent Peace: the Challenges of Managing International Conflict*. Washington, D.C., United States Institute of Peace.

MELO, Raquel (2006), “O Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: Direitos Humanos, Polícia Civil e Assistência Eleitoral”. Tese de Doutorado, Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Iri/Puc Rio).

MILLIKEN, Jennifer; KRAUSE, Keith (2002), “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons, Strategies”. *Development and Change,* vol. 33, nº. 5, pp. 753-774..

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2000). Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report). New York.

_______(1997), “Selected Standards and Trainning Guidelines for UN CivPol” New York..

______ (2000), “Civipol Principles and Guidelines. New York (http://www.un.org/depts/dpko/training/tes_publications/publi.htm; última visita: 7/6/2006).

______ (1995), UN CivPol Handbook. New York, (http://www.un.org/depts/dpko/training/tes_publications/publi.htm; última visita: 7/6/2006).

______ (1994), UN Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police. UNDOC: Vienna (http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/BlueBook.pdf; última visita: 7/6/2006).

ZARTMAN, William (ed.) (1995). *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.

Resumo

Este artigo discute o processo de institucionalização de normas para orientar o componente de polícia civil (CivPol) das operações de paz multidimensionais da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como a aplicação prática dessas normas. A CivPol ganhou crescente visibilidade devido à centralidade das suas funções de manutenção da lei e da ordem locais e de reforma policial. Com base no caso do Haiti, onde, até o presente, cinco operações de paz foram estabelecidas, todas com componente de CivPol, o argumento principal do artigo é o de que o atual quadro de referência normativo para a CivPol está divorciado da realidade em campo. No caso do Haiti, entre 1993 e 2006, além das dificuldades enfrentadas para a difusão de normas democráticas, a ONU tem caminhado muito lentamente no sentido de desenvolver um método integrado para o estabelecimento do Estado de direito.

Palavras-chave: ONU, operações de paz, polícia civil, Haiti.

Abstract

Civilian police conduct guidelines in the normative framework of UN peacekeeping operations: the case of Haiti

This article discusses the institutionalization process of guidelines for the Civilian Police Component (CivPol) of the United Nations (UN) Multidimensional Peacekeeping Operations. It also discusses the applicability of such norms. CivPol gained visibility due to the importance of its work in maintaining internal law and order and assisting police reform. Using Haiti as a case-study, the central argument is that the CivPol normative framework is divorced from the reality in the field. After five peace operations in Haiti, between 1993 and 2006, all with police mandates, there are still great obstacles to the diffusion of democratic norms. Furthermore, the UN has made little progress towards the development of an integrated approach for the establishment of the rule of law.

Key words: United Nations, peace operations, civilian police, Haiti.

DUAS FACES DO GIGANTE: OS ESTADOS UNIDOS NAS VISÕES DE EDUARDO PRADO E MONTEIRO LOBATO

(NOTAS SOBRE AS RELAÇÕES BRASIL/ESTADOS UNIDOS)

Túlio Sérgio Henriques Ferreira

A nossa arte, os nossos monumentos literários, estão cheios de ecos do passado; os nossos homens de ação têm a boca cheia das lições do passado, reais ou imaginárias.

Marc Bloch
Introdução à História

Introdução

Em entrevista intitulada "Nem na Ditadura", publicada na revista semanal *Veja* (7/2/2007), o ex-embaixador do Brasil em Washington, Roberto Abdenur, declarou existir "um elemento ideológico muito forte na política externa brasileira" e que "[a] idéia do sul-sul como eixo preponderante revela um antiamericanismo atrasado." Essa afirmação gerou reações conflitantes. O próprio chanceler Celso Amorin, sentindo necessidade de "responder" às críticas feitas pelo ex-embaixador, afirmou ao jornal *O Estado de São Paulo* que "nossa atitude é pragmática e não há antiamericanismo" (11/2/2007).

O debate foi enriquecido com contribuições de ex-chanceleres e acadêmicos. Gibson Barbosa, chanceler no governo Médici (1969-1974), subscreveu as opiniões de Abdenur e justificou-se: "Já há algum tempo venho apontando os mesmos fatos em artigos de jornal e palestras" (2007). O economista Marcelo de Paiva Abreu, em seu artigo "Política Externa Nua e Crua", foi categórico em sua discordância com a política externa do

presidente Lula e com a postura do chanceler Celso Amorin. Algumas de suas afirmações são contundentes: "Além de enganosa, a reação instantânea do chanceler à entrevista [de Abdenur] foi deplorável. [...]. Quanto à substância da política externa, os comentários do embaixador Abdenur foram até comedidos" (2007).

Os fatos expostos acima, além de refletirem o debate relativo ao grau de importância da dimensão sul-sul na política externa do governo Lula, colocam em questão as relações do Brasil com os Estados Unidos da América (EUA), tema que será nosso alvo de análise neste artigo. O candente debate que passou a freqüentar as páginas de jornal e revistas, além de recintos restritos; produziu acusações, críticas e rara oportunidade ao analista da política externa. Explica-se essa combustão pela já centenária centralidade dos EUA no quadro de variáveis dos formuladores da política exterior brasileira. Souto Maior acredita que, dado o peso dos EUA no ambiente internacional, o assunto sempre se constitui, no Brasil, em "objeto de considerável controvérsia interna" (2001: 57).

Em recuo cronológico, podem-se perceber manifestações ancestrais do mesmo debate. Nesse sentido, destacam-se dois períodos: os arredores da proclamação da República e o período da Revolução de 1930. Nos dois momentos, Eduardo Prado (1840-1901) e Monteiro Lobato (1882-1948) defenderam idéias distintas sobre o tema. Eduardo Prado denunciou a "falsa amizade" dos americanos em *A Ilusão Americana,* publicado em 1893; Monteiro Lobato, em 1932, elogiou a modernidade e o modelo de desenvolvimento dos vizinhos do norte em *América*. Apesar da distância temporal entre os dois autores, o reverberar de suas idéias mostra que, de fato, o grau de alinhamento com os EUA foi e é assunto constante na história brasileira, despertando interesse em homens de Estado, literatos, intelectuais e demais setores da sociedade civil.

Outro aspecto relevante a ser considerado é o grau de participação desses personagens no quadro burocrático do estado. Pode-se, então, indagar pela correlação entre suas idéias e aquelas defendidas pelos formuladores e executores da política externa brasileira (PEB). Nesse sentido, tanto ensaios como *A Ilusão Americana* ou ficções como *América* podem contribuir para o detalhamento do substrato das forças profundas que agem sobre os agentes da política externa.

Tendo isso em mente, o objetivo deste estudo é extrair as idéias contidas nas obras de dois intelectuais brasileiros que viveram em épocas distintas e defenderam idéias opostas sobre os EUA. Nesse sentido, este artigo, além da introdução e da conclusão, está dividido em seis partes. A primeira discute, brevemente, a importância da fonte literária para o estudo da história. A segunda aborda os mapas mentais e crenças para a análise da política externa. A terceira interroga sobre o papel dos intelectuais na política brasileira. A quarta e quinta partes tratam, respectivamente, de *A Ilusão Americana* (1893), de Eduardo Prado, e de *América* (1932), de Monteiro Lobato. O objetivo é agregar a discussão contida nos textos desses dois autores ao debate relativo ao papel dos EUA na política exterior do Brasil. Finalmente, a sexta parte trata das construções teóricas que avaliam os paradigmas da PEB, destacando-se, evidentemente, sua dimensão relativa aos contatos com os EUA.

De resto, o esforço dessa análise busca comprovar que as atuais acusações de antiamericanismo na PEB seriam apenas mais um capítulo da longa narrativa composta pela história do Brasil independente.

1. A fonte literária

Preliminarmente, considera-se a literatura como manifestação da realidade. Sua força de representação foi defendida por Roland Barthes. Para ele, "desde os tempos antigos até as tentativas da vanguarda, a literatura se afaina na representação de alguma coisa. O que? Direi brutalmente: o real" (1992: 22). Assim, a literatura seria categoricamente realista, pois possui o real como objeto de seu desejo e busca superar sua impossibilidade de representação pelo exercício da linguagem. Ela procura aproximar-se das sutilezas da vida e superar as limitações das "grosseiras" ciências. É nesse sentido que a literatura assume vários saberes e se estabelece como fonte de reflexão sobre as certezas das ciências.

Ainda, a obra literária pode ser explorada sistematicamente para que se vislumbre a história que a produz, já que "o ser histórico dessa mensagem não é apenas o que se diz, mas também a maneira como está fabricada" (Barthes, 1973: 41). Assim, pela investigação das condições em

que se fabricam tais mensagens, como do conteúdo da mensagem em si, podem-se aclarar aspectos úteis ao analista da PEB.

De modo concreto, as fontes serão tomadas conforme a ampliação conceitual promovida pela revolução documental desencadeada pela escola dos *Annales*. Ensina LeGoff que o historiador passou a trabalhar com um amplo escopo de possibilidades. Usando as palavras de Samaram, considera que o conceito de documento deve ser tomado de modo mais amplo, "documento escrito, ilustrado, transmitido pelo som, a imagem, ou de qualquer outra maneira" (1990: 540). Porém, alerta o historiador para que não seja ingênuo, pois também a fonte documental é produto da relação social e está impregnada das marcas de força e poder de seu tempo.

O problema da utilização da fonte e do testemunho literário é ressaltado por Michel Vovelle. O autor acredita ser central a pergunta sobre a utilidade da literatura como mostruário de uma sensibilidade coletiva mais ampla. Em defesa da serventia de tais fontes, ele argumenta que a literatura é tomada de duas formas: (i) ingenuamente, refletindo elementos da realidade social vivida ou (ii) como discurso voluntário sobre determinado tema. No entanto, valorizar somente os dois níveis seria empobrecer a força de tais recursos. O esforço do analista deveria buscar a extração do imaginário coletivo que tais fontes encerram, pois "é neste nível que a literatura oferece um testemunho elaborado e complexo, muito mais significativo do que o reflexo direto da prática social vivida" (1991: 59).

2. As crenças

A análise da política externa, parte do amplo campo de estudos de relações internacionais, produziu vasta literatura relativa aos seus pressupostos ontológicos e epistemológicos. O rico debate teórico desembarca no século XXI com o enfoque Construtivista privilegiando discursos e constituição de valores sociais.[1] O suposto essencial de tais teorias dita a não divisão radical entre o externo e o interno, pois não entendem tal separação ontológica no sistema internacional. Neste sentido, a política externa toma nova dimensão para os estudiosos que

buscam analisar o comportamento internacional. Hill procura, de modo minimalista, conceituá-la como "*the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations*" (Hill, 2002: 3).

Conforme vários autores (Berger e Lukmann, 1997; Hall, 1993; Adler, 1999; Wendt, 1999), as estratégias de ação internacional elaboradas pelos países são também tributárias das idéias que os grupos sociais possuem da realidade externa e interna. Portanto, a constituição de grupos de pensamento que defendem corpo específico de idéias – conceito próximo ao 'comunidades epistêmicas' formulado por Adler e Hass (1992) – impacta no resultado da política externa. Vigevani e Cepaluni defendem que "*most changes depart from a perception of leaders, or formulators of foreign policy, of the shifts in the international scenario*" (2007: 7).

Concordando com esses preceitos, a análise ora proposta pretende alinhar-se às abordagens que contribuem para reverter o quadro de forte concentração de estudos que privilegiam os fatores políticos, econômicos e geopolíticos, em detrimento das variáveis subjetivas que impactam na formulação das políticas (Silva, 1995). Defende-se, também, a importância do estudo das percepções dos *policymakers*, momento que antecede a tomada de decisão. Argumenta Shapiro que:

> *[t]he major theoretical presupposition of our model is that beliefs of foreign policy decision makers are central to the study of decision outputs and probably account for more of the variance than any other single factor. Beliefs represent both the congealed experiences of the decision maker and his expectation about de decision environment. In the decision-making process, beliefs acts like templates for channeling information and for relating possible policy options to perceptions about the intentions and behavior of other nations, and also to policy objectives of the decision maker* (Shapiro e Bonham, 1973: 161).

Antes de passarmos às obras de Eduardo Prado e Monteiro Lobato, vejamos rápida discussão sobre o papel dos intelectuais na política brasileira para que se encerre a conjugação entre literatura, crenças/percepções e ação política.

3. Intelectuais e a política no Brasil

Daniel Pécault (1990) analisa do papel dos intelectuais na política brasileira. Fato relevante de seu estudo é a apresentação da relação entre a política (e o Estado) e os intelectuais. Seu argumento contribui para desvendar a posição desses atores nos arranjos sócio-econômicos do Brasil. Neste sentido, a análise de Pécault contribui para a ampliação da compreensão das variáveis componentes da PEB, uma vez que a ação dos intelectuais, tanto no ministério das relações exteriores quanto na política em geral, tem sido fator recorrente na história do Brasil.

Para esta análise, destacamos as conjunturas históricas em que viveram Eduardo Prado e Monteiro Lobato. O primeiro, o ambiente do Segundo Império e a transição para a República. O segundo, a geração 1925-1940, que será marcada por fonte inflexão na relação entre os intelectuais e o Estado brasileiro. Assim, detalhando-se a contraposição entre os distintos momentos, verifica-se que Prado viveu período marcado por forte dependência dos intelectuais do Estado imperial regido por Pedro II, enquanto Monteiro Lobato participou da geração que justamente se esforçou para romper com tais características (Pécault, 1990).

De modo geral, apesar das nuances históricas dos períodos apresentados à análise, observa-se que "os intelectuais brasileiros se entregam à ação política sem nenhuma hesitação e como se tivessem qualificação especial para fazê-lo. Em muitas ocasiões, eles se tornam protagonistas políticos centrais" (Pécault, 1990: 7). Tal consideração inicial torna-se relevante para justificar o ponto do artigo que quer a junção da produção literária com a ação política. A conclusão de Pécault aponta para a viabilidade de se considerar a plausibilidade do diálogo entre as duas instâncias, intelectual e política, ressalvando-se a possibilidade de existência de simultaneidades de função, como verificado nos exemplos dos diversos intelectuais que assumiram funções de mando político.

No intuito de detalharmos algumas características dos períodos históricos vivido por Prado e Monteiro Lobato, pode-se considerar que a condição de dependência dos intelectuais frente ao Império brasileiro marca-se pelo mecenato, patronagem e honrarias "comportando (já naquela época) a outorga de empregos públicos aos escritores, mas também seu

enclausuramento no círculo das elites sociais" (*idem*: 22). Tal relação seria contraposta à busca de independência e isolamento desencadeado com a proclamação da República. Posteriormente, a geração de 1925-40 esforça-se para romper com as anteriores experiências 'negativas' de relacionamento com o Estado (ressalve-se, no entanto, que permanece a mesma busca de prestígio por parte dessas elites que se observara no Segundo Império). A utilização da literatura a serviço da nacionalidade e da transformação social e política seria outra característica da geração de Monteiro Lobato. Defende Pécault que a:

> geração dos anos 1925-40 não solicitou a mão protetora do Estado; ao contrário, mostrou-se disposta a auxiliá-lo na construção da sociedade em bases racionais. Participando das funções públicas ou não, manteve uma linguagem que é a do poder. Ela proclamou, em alto e bom som, a sua vocação para elite dirigente (*idem*: 22).

Portanto, há forte indício da relação entre os intelectuais e os constituintes das políticas públicas brasileiras. Ressalte-se que a política externa é aqui considerada como uma dessas políticas. Entretanto, não se pretende defender relações mecânicas entre os autores e as posições efetivadas pelos formuladores e gestores da PEB. Antes, objetiva-se destacar as posições conflitantes de Prado e Monteiro Lobato para que se percebam distintos entendimentos do papel dos EUA para o Brasil e se identifiquem alguns "estoques" de idéias que impactam nas percepções dos formuladores e executores da PEB.

Ao recortarmos o pensamento de Prado e Monteiro Lobato, queremos constituir seleção exemplar de autores que representam "ideologias" diferentes. O contraste de suas idéias relativas ao papel dos EUA para a PEB, nesse sentido, passa a representar idéias defendidas por grupos, mesmo que os indivíduos possam comportar idiossincrasias.

4. Eduardo Prado, seu tempo e suas idéias

Eduardo Prado, em seu livro-ensaio *A Ilusão Americana,* publicado quatro anos após a proclamação da República no Brasil, atacou de modo

contundente a política externa dos EUA. Monarquista originário da oligarquia agrária paulistana, Prado transforma-se em um dos principais críticos da recém instalada república brasileira, pois representa parcela social que é desalojada dos círculos decisórios com a mudança de regime no Brasil.

Relatando fatos ocorridos entre 1823 e 1892 – período que coincide com a aplicação da Doutrina Monroe pelos EUA – Prado tenta reagir à aplicação do modelo americano no Brasil. "Investindo contra a diplomacia americana, ele julgava, por um lado, golpear a República brasileira em seu flanco mais débil: a política externa que, necessitando de apoio, procurava cada vez mais uma aproximação com os Estados Unidos" (Felgueiras, 2001:14). Outro objetivo era criar alto grau de antipatia contra os EUA em setores da opinião pública brasileira. *A Ilusão Americana* acaba tendo grande impacto no Brasil, publicidade que rende exílio ao autor e apreensão do livro. Ao prefaciar sua obra, Prado lembrava que "[e]ste despretensioso escrito foi confiscado e proibido pelo governo republicano do Brasil. Possuir este livro foi delito, lê-lo conspiração, crime havê-lo escrito" (Prado, 1961: 5).

A Ilusão Americana denuncia a ingenuidade com a qual os republicanos clamavam pelo "abraço" dos americanos. O objetivo era delatar o perigo expansionista e imperialista da potência gestada por conjuntura internacional que premiava as ações alinhadas com os arranjos produtivos do capitalismo. Sem delongas, Prado abre sua obra com as seguintes palavras:

> Pensamos que é tempo de reagir contra a insanidade da absoluta confraternização que se pretende impor entre o Brasil e a grande república anglo-saxônica, de que nos achamos separados, não só pela grande distância, como pela raça, pela religião, pela índole, pela língua, pela história e pelas tradições de nosso povo (Prado, 1961: 7).

O argumento de Prado se desenvolve pela análise histórica da simpatia entre os americanos e as monarquias européias. Delas os americanos haviam colhido apoio para se tornarem independentes de sua metrópole. Neste sentido, por possuírem tais amarras, os EUA não poderiam apoiar os países latino-americanos. Portanto, a "Doutrina Monroe" seria apenas

um engodo que acabaria por expressar o egoísmo e a não-fraternidade dos americanos com seus colegas de continente. Prado defende que tal doutrina, antes de compromisso de aliança dos EUA com os países da América do Sul, funcionaria apenas como estratégia de defesa dos interesses internos e externos dos EUA.

Aspecto de especial interesse para o Brasil é a posição dos EUA em relação ao movimento de independência. Prado acredita que, antes de facilidades, aquele país somente trouxe empecilhos: "[...] por ocasião da independência do Brasil, não recebemos prova alguma de boa vontade por parte dos americanos, e só depois que outros países reconheceram a emancipação do Brasil é que os EUA reconheceram nossa autonomia" (1961: 23).

O exemplário de fatos que depõem contra os EUA segue sendo enriquecido nas páginas de Prado. As querelas brasileiras no Rio da Prata, a invasão inglesa das Malvinas, o reconhecimento do rei absoluto e "usurpador" de Portugal, a guerra contra o México, o silêncio frente à ação inglesa em Honduras, os embaraços ao tempo da guerra do Paraguai e o incidente do Trent, todos são fatos que demonstram a inimizade que eles guardam para seus parceiros continentais. De modo sintético, Prado considera que "os EUA, embora contem ilustres escritores do direito internacional, são mais egoístas e prepotentes em suas práticas do que as monarquias européias" (1961: 37).

Outro equívoco dos republicanos brasileiros seria considerar válido o empenho americano para impedir que os europeus possuíssem possessões na América. Na visão crítica de Prado, o correto seria perceber os EUA como aliados da "maquiavélica" diplomacia européia para o exercício de sua verve expansionista. A "águia" simbólica, antes de proteger os fracos, faria vôo dominador em todos os cantos da América, reafirmando o dito do Senador Evarts de que a Doutrina Monroe reservaria a América aos americanos do Norte.

Assim, de modo geral, a receita para o Brasil seria manter distância dos EUA. Prado enumera algumas razões para tal conclusão: (i) o Brasil estaria traindo sua índole caso imitasse os EUA; (ii) os laços entre os dois países são fictícios, pois "não temos com aquele país afinidades de natureza alguma real e duradoura" (1961: 185); (iii) a história da ação

internacional dos EUA não apresenta exemplos de benevolência com qualquer república latino-americana; (iv) que todos os contatos entre as duas nações servem para concluir que a amizade norte-americana é "nula quando não interesseira"; (v) a influência moral que aquele país exerce no Brasil é prejudicial.

Finalmente, Prado invoca o conselho de George Washington aos seus compatriotas como exemplo de lição a ser observada pelo Brasil. O primeiro presidente dos EUA defendia que:

> [é] loucura esperar uma nação favores desinteressados de outra, e que tudo quanto uma nação recebe como favor terá de pagar mais tarde com parte de sua independência... não pode haver maior erro do que esperar favores reais de uma nação a outra... (Prado, 1961: 186-87)

Feito o elenco dos argumentos centrais apresentados por Eduardo Prado, pode-se concluir que seu ensaio encerra algumas características. O conteúdo de *A ilusão Americana* reflete o vivo debate sobre o papel dos EUA na PEB no período imediatamente posterior à proclamação da República. O autor, contemporâneo de uma geração de intelectuais marcada por forte dependência do Estado imperial, acaba expressando o descontentamento de parte da sociedade que havia perdido terreno no jogo de forças da política nacional. Nesse sentido, o lugar de sua fala, assim como seu conteúdo, torna-se relevante para o analista. À evidência de sua defesa da necessidade de o Brasil afastar-se do modelo americano devido ao "perigo imperialista", conjuga-se a crítica mais ampla do movimento republicano que se movimentava no sentido da constituição de novos laços com os EUA.

5. América de Monteiro Lobato

A imagem de Monteiro Lobato como criador do Visconde de Sabugosa e outros tantos personagens da literatura infanto-juvenil brasileira ainda é forte e presente no cotidiano dos brasileiros. Dramatizações televisivas de obras de sua autoria, como o *Sítio do Pica-pau Amarelo*, são parte do quadro da programação das televisões do país. Na década de 20, apesar

de intensa, sua participação na vida política e intelectual ainda é pouco comentada. Suas constantes manifestações no âmbito da política brasileira podem ser sintetizadas em dois exemplos: as campanhas pelo voto secreto e pela nacionalização do petróleo no Brasil.

Conforme entende Pécault, a geração de 1925-1940 (geração na qual o autor localiza Monteiro Lobato) conformou-se como grupo que acabou por fazer parte do aparelho do Estado e focou seu pensamento sobre o problema da identidade nacional brasileira e de suas instituições. Em 1927, a indicação do presidente Washington Luís Monteiro Lobato para que Monteiro Lobato ocupe o cargo de adido comercial brasileiro nos EUA comprova sua ligação com os quadros burocráticos do Estado brasileiro. Essa experiência, que dura até 1931, contribuiria para a formação de sua concepção favorável ao modelo americano, apesar das ressalvas nacionalistas que abraçava. Deve-se apontar, então, que sua defesa dos valores dos EUA fazia-se com o cuidado da negativa da cópia pura e simples do modelo. Mesmo assim, é possível considerar que seu elogio, em alguma medida, represente a defesa da aproximação brasileira aos EUA.

América é obra de ficção literária que tem sua primeira edição feita pela editora Nacional em 1932. Seu período vivido nos EUA e as suas reflexões sobre tal experiência são as referências que Monteiro Lobato utiliza para a confecção da obra. O livro surge contemporâneo às conturbações produzidas pela revolução de 1930. Fato que, paradoxalmente, segundo Cervo e Bueno, não traria, de imediato, grandes transformações para a ação externa do Brasil, pois "o novo chanceler, Afrânio de Melo e Franco, político e diplomata mineiro, experiente até mesmo na Liga das Nações, (...) não promoveu significativas alterações no rumo da política exterior" (2002: 233).[2]

A estrutura do romance *América* apresenta-se como relato dialogal entre o narrador inominado, representante do nacional brasileiro, e Mr. Slang, o "inglês da Tijuca" (personagem fictícia anteriormente utilizada em *Mr. Slang e o Brasil*, outro romance de Monteiro Lobato). Eles "conversam sobre a América, sem nunca, entretanto, se esquecerem do Brasil" (Monteiro Lobato, 1962: 2). Descrevendo os costumes que impactam no desenvolvimento dos EUA, Monteiro Lobato, pela voz de

seus personagens, destaca a importância da eficiência do homem para que uma nação se desenvolva. Conclui-se que o Brasil estaria fracassando, pois não desenvolvera seus recursos humanos conjugados com os abundantes fatores naturais.

Reclama-se e lamenta-se que o Brasil esteja atrasado. No entanto, guarda-se a vontade de ver seu país transformado nos EUA do hemisfério Sul. Monteiro Lobato acusa setores da sociedade brasileira que, no poder, não compreendiam o fenômeno desenvolvimentista americano. Ele avança sua crítica caracterizando a opinião pública no Brasil como um "monstro de mil corpos e uma só cabeça". Portanto, haveria a necessidade de se constituir uma nação com mentes menos conservadoras e mais abertas à mudança. Finalmente, Monteiro Lobato chega ao âmago de seu argumento perguntando pelas razões do sucesso dos EUA. Ainda, relaciona os porquês de o Brasil aproximar-se dos americanos e da necessidade de se ter tal modelo de desenvolvimento como padrão a ser levado em conta.

América narra a viagem dos personagens por diversos pontos dos EUA. O constante diálogo dos personagens explicita opiniões, espantos e considerações do visitante brasileiro e de Mr. Slang. O estrangeiro tornar-se o contraponto às opiniões do narrador brasileiro que reage às "lições" recebidas em terra estrangeira. Desde o início, a contraposição entre o velho e o novo está explícita. Monteiro Lobato, ao prefaciar sua obra, deixa claro seu pensamento:

> A incompreensão do fenômeno americano pode filiar-se à natural incompreensão que o carro de trás sempre há de ter da locomotiva. Há muito pouco "Hoje" no mundo. Na própria Europa o "Ontem" ainda atravanca a mor parte dos países. Naturalíssimo, pois, a geral incompreensão relativa ao único povo onde o "Amanhã" da humanidade já vai adiantado (Monteiro Lobato, 1962: 3).

Um aspecto da modernidade encontrada nos EUA é invocado pelo exemplo do planejamento da capital dos americanos. Neste sentido, Washington, capital planejada, seria a "[c]idade feita sob medida para americanizar". Conclui Monteiro Lobato que "[*f*]*rom Washington we go home better Americans*". Os traços simbólicos que a todo o momento

chamam para o sentido nacional e heróico dos Pais Fundadores e das tradições de justiça e ética do país são outras características valorizadas pelo olhar dos viajantes.

O conhecimento é exaltado como fundamental para a formação de uma nação digna. Monteiro Lobato lapida a frase: "Uma nação é feita com homens e livros". Assim, sobreleva-se o papel das universidades para a formação da inteligência e da mão-de-obra para o desenvolvimento de um país. Neste sentido, ele aposta que a formação intelectual da população seria indispensável para o sucesso do coletivo. Sendo o cidadão tanto melhor quanto mais educado fosse, dando ao povo a possibilidade de barrar os desmandos de sua elite dirigente.

Monteiro Lobato defende a necessidade de criar as condições materiais para o desenvolvimento de um país. As estradas seriam veias que levam sangue ao corpo. Sem estradas não há país. O desenvolvimento virá da capacidade do povo em compreender os tempos e adaptar-se às novas condições. Neste sentido, a modernidade material seria possível apenas se se rompesse com arquétipos tradicionais vindos do velho mundo. O progresso, neste sentido, deve ser perseguido e, apesar de causar perdedores, porque muitos não possuem tempo para adaptações, ele é movimento que deve ser respeitado, pois "a invenção é sempre isso: mal momentâneo para uma classe, benefício tremendo para a maioria" (Monteiro Lobato, 1962: 73).

No Brasil, segundo o autor, o Estado não age de modo a propiciar as condições de desenvolvimento para a maioria da população. Antes, seu arranjo patrocina o privilégio para minorias, como ficou explícito na interferência do governo brasileiro no caso do café. De modo inverso, Monteiro Lobato acredita que, em tal situação, o sistema deveria ser corrigido pela competência e engenhosidade dos indivíduos.

Monteiro Lobato acusa o Brasil de possuir auto-imagem equivocada de seu papel no ambiente internacional. Pela voz de Mr. Slang, vocifera:

> A idéia que o brasileiro faz de si próprio é muito interessante, continuou Mr. Slang. Julga o seu país a maravilha das maravilhas mas com um único defeito: não ser reconhecido no estrangeiro. A idéia simplista que o brasileiro faz do mundo deve ser esta: grande arquibancada de circo de cavalinhos de

> John Bull, Tio Sam, Michel, Mariana, o Urso Eslavo e mais países sentados nas fileiras da frente, para 'gozar' o único que tem a honra de ocupar o centro do picadeiro. Ali o Brasil, sozinho, único, terra onde Deus nasceu, mostra suas ufanias – o Amazonas, os oito milhões de quilômetros quadrados, o Pão de Açúcar, o Café, o Babaçu, Santos Dumont, o padre que inventou a máquina de escrever, vários descobridores do moto-contínuo e da quadratura do círculo. Dessa atitude decorre o estribilho dos jornais ao darem notícia de qualquer coisa feia acontecida em tal paraíso: "Que dirá o estrangeiro?" (1962: 77-78).

Outro fato que contribui para o atraso do Brasil é a negligência do país face às vantagens de seu clima ameno e de seus recursos naturais abundantes. Em sua visão, o Brasil deveria aproveitar de seus bastantes recursos para gerar desenvolvimento. Neste sentido, a criação do "Ministério do Carbono", reunindo as condições para que fossem aproveitadas nossas vantagens comparativas no cenário internacional, seria fundamental para que se viabilizasse o desenvolvimento do país. Aqui cabe o comentário de que tais idéias parecem encontrar abrigo no estado brasileiro que acabam por implementar tais políticas através da barganha de Vargas para a aquisição da Companhia Siderúrgica e através da Campanha de Nacionalização do Petróleo.

Outro aspecto modelar do povo da América do Norte, para Monteiro Lobato, seria sua moral e suas leis. Ao observar casas sem cercas, o narrador declara que "a taipa [ali] é moral". Constata, também, que a existência de leis severas não impede seu descumprimento. Antes, sua aplicação é imperativa para a existência de uma cidadania legítima.

Agora, após a apresentação dos argumentos centrais de Eduardo Prado e Monteiro Lobato, vejamos com mais detalhes algumas características do relacionamento histórico entre o Brasil e os EUA para que possamos alinhar os dois autores com as correntes de pensamento da PEB.

6. As relações Brasil-EUA

Luiz Alberto Moniz Bandeira (1989) argumenta que o Brasil, no século XX, não se conformou com a hegemonia dos EUA. Mesmo o movimento de aproximação do Barão do Rio Branco contava com a recíproca dos

americanos para que o Brasil pudesse dominar o sul da América. Segundo seu argumento, com a morte do Barão, o país passou a marchar mais alinhado com Washington até que Getúlio Vargas, juntamente com Oswaldo Aranha, reconstruísse a relação com base no apoio recíproco (fato que parece coincidir com a defesa de Monteiro Lobato da forma correta de aproximação com o gigante do norte). Moniz Bandeira descreve todo o percurso republicano da relação Brasil-EUA. Seu argumento baseia-se na suposição de que tais relações somente se sustentam devido ao interesse material e nas necessidades históricas concretas.

> Orientei-me pelo princípio de que o sentido das relações internacionais e, consequentemente, das políticas exteriores de um país, em última instância, tende sempre a subordinar-se, quaisquer que sejam as percepções ou ideologias dos homens e partidos no poder, aos interesses concretos, ou seja, àqueles gerados e moldados pela necessidade do processo produtivo, que o Estado nacionalmente articula, organiza e representa (1989: 18).

Outros enfoques teóricos (Moura,1980; Hirst e Lima,1990; Pinheiro, 2000; Vivegani e Cepaluni, 2007) consideram que os principais paradigmas republicanos da PEB decorrem da forma como o país estabelece seus contatos (mais ou menos alinhados) com as potências ocidentais e, consequentemente, com os EUA. Todos formulam categorias que auxiliam na análise de tais relações, mesmo que não coincidentes em sua nomenclatura. Em comum, eles possuem formulações que contemplam o grau de autonomia que o Brasil busca calibrar em suas relações com os EUA. Moura propõe sua “autonomia na dependência”, Lima e Hirst também utilizam o termo “autonomia”, Pinheiro destaca o “americanismo” e o “globalismo”. Recentemente, Vigevani e Cepaluni proporão a distinção entre “autonomia pela distância”, “autonomia pela participação” e “autonomia pela diversificação”.

Vejamos, de modo sumário, e para sintetizar o debate exposto acima, a distinção entre o “americanismo” e o “globalismo”. O “americanismo” elege os EUA como o eixo de nossa política externa, sendo a proximidade com o governo daquele país percebida como benéfica aos interesses nacionais brasileiros, pois contribuiria para adquirir maiores recursos de poder nas negociações. Por sua vez, o “globalismo”, contrapondo-se aos

pressupostos do paradigma anterior, concebia a diversificação das relações exteriores do Brasil como importante fator para o aumento do poder de barganha do país.

Esses dois troncos paradigmáticos da PEB possuem manifestações que podem ser identificadas em diferentes momentos de nossa história, estabelecendo-se quatro grandes momentos. O "americanismo" vige entre o início do século XX até a década de 1950 (mesmo tendo o período da eqüidistância pragmática em perspectiva) e retorna de 1964 até 1974. O "globalismo" surge nos anos da Política Externa Independente (1961-1964) e reaparece no governo Geisel (1974-1979). Paradigma que somente encontraria seus limites e entraria em ocaso com as novas articulações dos 1990 (Pinheiro, 2000: 308-309).

Tal divisão paradigmática pode ser refinada em suas características, sendo o americanismo dividido entre "pragmático" e "ideológico"; e o globalismo entre "grotiano" e "hobbesiano". O americanismo ideológico baseia-se em normativismo filosófico que concebe a convergência ideológica entre EUA e Brasil, sendo a aliança com os norte-americanos plenamente desejável, imprescindível mesmo. O americanismo pragmático, de modo diverso, procura o aproveitamento das oportunidades mediante uma aliança instrumental. Tendo em vista as teorias das relações internacionais, podem-se identificar traços de um realismo ingênuo (ou idealista) no americanismo ideológico, enquanto o americanismo pragmático encarna as influências realistas hobbesianas (Pinheiro, 2000: 307).

O globalismo, devido a sua essência plural que prega a diversificação e aproveitamento pragmático de oportunidades, tem sua gênese ideológica na junção de três matrizes de pensamento: a crítica ao americanismo feita pelos nacionalistas do Instituo Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), a concepção centro-periferia formulada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) que buscava identidade econômica para os países latino americanos no cenário internacional e, finalmente, a teoria Realista das Relações Internacionais que enxerga anarquia no sistema internacional e, conseqüentemente, a prevalência do princípio da auto-ajuda na conduta dos Estados (insira-se aqui parte da crítica identificada em Eduardo Prado que poderia ser considerada, também, como uma das matrizes deste pensamento). Neste sentido, a diplomacia brasileira deveria

buscar as melhores oportunidades de inserção no sistema internacional (Pinheiro, 2000: 309-310).

Assim, o globalismo, apesar de sua base realista comum, poderia ser dividido entre uma versão de natureza hobbesiana, que percebe o sistema internacional como anárquico, e outra grotiana que sustenta ser a relação entre os Estados sujeita as regras e instituições que compõem uma sociedade impondo normas éticas de convivência, além daquelas da prudência realista.

Sinteticamente, Pinheiro identifica períodos de manifestação de um e outro paradigma na PEB: (i)americanismo pragmático: 1902/1945, 1951/1961 e 1967/1974; (ii) americanismo ideológico: 1946/1951 e 1964/1967; (iii) globalismo grotiano: 1961/1964; globalismo hobbesiano: 1974/1990.

Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) entram no debate alinhado aos pressupostos teóricos construtivistas. Sua análise chega ao presente contrapondo, principalmente, as políticas externas de FHC e Lula, embora perceba a política de Sarney como marcada pela “autonomia pela distância”. A proposição de seu estudo chega, além da autonomia pela distância, à conclusão de que os governos Collor e FHC marcaram-se pela “autonomia pela participação”, enquanto Lula da Silva rege-se pela “autonomia pela diversificação”. De modo resumido, o argumento se baseia nos seguintes conceitos: (i) a autonomia pela distância marca-se por não se alinhar automaticamente com os regimes internacionais, colocando-se contra alguns aspectos da agenda das grandes potências para que possa, assim, preservar alguma parcela de sua soberania nacional; (ii) a autonomia pela participação adere aos regimes internacionais, principalmente os liberais, esperando poder influir em sua formulação; e (iii) a autonomia pela diversificação busca na pulverização de contatos e na adesão às normas internacionais diminuir as assimetrias de poder através de alianças que se contraponham às pressões dos pólos mais fortes de poder (2007).

Todos os argumentos dos autores acima citados buscam relacionar diferentes percepções que setores influentes na formulação e execução da PEB possuem dos EUA e as decorrências de tais percepções para a ação externa do Brasil. Esses estudos concluem pela existência de ampla gama de conjugações para as relações bilaterais Brasil-EUA. Neste sentido, o esforço

deste estudo em identificar e demonstrar algumas dessas características nas obras *A Ilusão Americana* de Eduardo Prado e *América* de Monteiro Lobato conjuga-se com o esforço para o detalhamento de tais posições.

As idéias de Eduardo Prado podem ser consideradas como antecessoras do conceito de globalismo hobbesiano, ou autonomia pela distância, que acaba se fixando como uma das matrizes da PEB. Assim, tal fato nos permite relacionar o conteúdo do ensaio de Prado com as idéias de atores contemporâneos que pregavam algum grau de afastamento do Brasil com Gigante do Norte.

Em *América*, os conceitos defendidos também possuem coincidências explícitas com as idéias defendidas, no âmbito político, pelo intelectual Monteiro Lobato. Embora não se possa afirmar a transmissão direta dessas idéias para as ações da PEB, pode-se sugerir que os preceitos e reflexões defendidos pelo autor são coincidentes com a matriz americanista identificada no percurso histórico do Brasil. Porém, mais próxima do americanismo pragmático ou da "autonomia pela participação". Tais características o aproximam dos atuais defensores da aproximação do Brasil com os pólos de poder mundial e das críticas que são feitas à política externa do governo Lula.

Considerações finais

> A imobilidade das coisas que nos cercam talvez lhes seja imposta por nossa certeza de que essas coisas são elas mesmas e não outras, pela imobilidade de nosso pensamento perante elas.
>
> Marcel Proust
> *No caminho de Swann*

A proposição intencionalmente provocativa do artigo pretendeu contribuir para alargar as fontes disponíveis ao analista da política externa. Seja pelo ensaio de Prado ou pela ficção de Monteiro Lobato, foram identificadas as percepções relativas aos EUA de dois importantes intelectuais do país. O fato de tais escritores terem participado ativamente

da vida política do Brasil, permite considerá-los como representantes aglutinadores das idéias defendidas por grupos distintos em diferentes gerações da História brasileira.

Neste sentido, pôde-se perceber o grau de entrelaçamento entre os intelectuais e a política no Brasil. Fato que contribui para que se estabeleça maior detalhamento do processo decisório na política exterior do Brasil. Para tanto, os argumentos teóricos que defendem a importância das percepções no momento da tomada de decisão são úteis aos analistas da política externa.

Ressalte-se, ainda, que, pela lente de duas personagens de relevo da História brasileira, foram identificadas distintas percepções acerca do papel dos EUA na PEB. Mas, para além de querermos apenas descrever as idiossincrasias daqueles dois personagens, buscou-se perceber o pensamento de grupos sociais distintos no Brasil. Sendo assim, fixaram-se duas distintas matrizes de pensamento relativas aos EUA.

Caracterizadas as diferenças, podemos afirmar a ancestralidade do atual debate sobre a PEB descrita nas páginas iniciais deste artigo. Críticos e defensores da política externa do governo Lula (observadas as particularidades de seu tempo) são atores que enredam mais um capítulo deste tema que possui alto grau de permanência na História republicana do Brasil.

Finalmente, cientes das deficiências e lacunas que tal trabalho abriga, espera-se que o argumento aqui defendido seja inspiração para novas análises que abordem outros períodos da História da PEB e outros autores e intelectuais que pensaram e pensam o papel do Brasil no mundo.

Recebido para publicação em janeiro de 2008
Versão definitiva em junho de 2008

Notas

1 Não se pretende, aqui, avançar o debate sobre posições teóricas das Relações Internacionais. Para boa síntese sobre o tema ver Smith (1999).

2 No entanto, internamente, a interrupção do arranjo de eleições intercaladas entre mineiros e paulistas traz novos arranjos de poder, com novos grupos procurando redefinir o

"interesse nacional". A ascensão de Getúlio Vargas significaria a vitória de novo tipo de estrutura social que diferia do controle instituído pelo modelo agrário-exportador. Embora o café por muito tempo ainda permanecesse o principal produto de exportação do Brasil, começa-se a buscar outro modelo de desenvolvimento para o país. O projeto nacional-desenvolvimentista passa a ser perseguido através da barganha com os EUA e a Alemanha. O Brasil, finalmente, aposta nos EUA como a grande potência em ascensão. Nesse sentido, o país abandonaria sua "eqüidistância pragmática", para utilizarmos conceito de Gerson Moura, no final da década de 1930 com a visita de Osvaldo Aranha aos Estados Unidos. Antecipa-se, neste aspecto, a condição que os EUA assumiriam no pós-guerra.

Referências bibliográficas

ABDENUR, Roberto (2007), "Nem na Ditadura", entrevista, *Veja*, Páginas Amarelas, 7 de fevereiro.

ABREU, Marcelo de Paiva (2007), "Política externa Nua e Crua". *O Estado de São Paulo*, 12 de fevereiro (http://www.econ.puc-rio.br/mpabreu/pdf/OESP07.02.12.pdf; última visita: 12/5/2008).

ADLER, Emanuel. "O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais". *Lua Nova*, nº. 47, 1999, pp 201-206.

AMORIN, Celso (2007), entrevista, *O Estado de São Paulo*, 11 de fevereiro (http://www.estado.com.br/editorias/2007/02/11/pol-1.93.11.20070211.2.1.xml; última visita: 12/5/2008).

BARBOSA. Gibson (2007), *Jornal do Brasil*, 11 de fevereiro.

BARTHES, Roland 1973), "A Análise Retórica", *in* Roland Barthes *et alli*. *Literatura e Sociedade*. Lisboa, Editorial Estampa.

_______ (1992), *Aula*. São Paulo, Cultrix.

BERGER, Peter; LUCKMANN, (1997) [1966].Thomas. *A Construção Social da Realidade* (14ª ed.). Rio de Janeiro, Vozes.

BLOCH, Marc. *Introdução à História*. 5ª Edição, Publicações Europa-América.

CÂNDIDO, Antônio (1993), *Ouro sobre Azul. Literatura Brasileira: Teoria e Crítica Literária*. São Paulo, Cia. das Letras.

CERVO, A. L.e BUENO, C. (2002), *Historia da Política Externa do Brasil*. Brasília: Ed. da UnB.

FELGUEIRAS, Carmen (2001), "Os Arquitetos do Futuro. Os EUA segundo Monteiro Lobato e Eduardo Prado". *Estudos Históricos*, nº 27.

HALL, John (1993), Ideas and the Social Sciences, *in* Judith Goldstein e Robert O. Keohane (eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, Cornell University Press.

HILL, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York, Palgrave Macmillan.

HIRST, Monica e LIMA, M. R. Soares de (1990), “Crisis y Toma de Decision en la Política Exterior Brasilena: el Programa de Integración Argentina-Brasil y las Negociaciones sobre la Informática con Estados Unidos, *in* Roberto Russel (ed.). *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Programa RIAL, Grupo Editor Latinoamericano.

MONIZ BANDEIRA, L. A. (1988), *Brasil-Estados Unidos: Rivalidade Emergente (1950-1988)*. São Paulo, Paz e Terra.

MONTEIRO LOBATO, José B. R. (1962 [1932]). *América*. São Paulo, Editora Brasiliense.

MOURA, Gerson (1980), *Autonomia na Dependência*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

MILZA, Pierre (1996), “Política Interna e Política Externa”, *in* René Rémond (org.). *Por Uma História Política.* Rio de Janeiro, Editora FGV.

PÉCAULT, Daniel (1990), *Os Intelectuais e a Política no Brasil: entre o Povo e a Nação*. São Paulo, Paz e Terra.

PINHEIRO, Letícia de Abreu (2000), “Traídos pelo Desejo: um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”, *Contexto Internacional*, vol. 22, pp. 305-335.

PRADO, Eduardo. *Ilusão Americana* (1961 [1893]). São Paulo, Brasiliense.

SMITH, Thomas W. (1999), *History and International Relations*. Florence (KY), Routledge.

SOUTO MAIOR, L. (2001), “Brasil-Estados Unidos: Desafios de um Relacionamento Assimétrico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 44, nº 1, pp. 55-68.

SILVA, Alexandra de Mello (1995), “O Brasil no Continente e no Mundo: Atores e Imagens na Política Externa Contemporânea”. *Estudos Históricos*, nº 15.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel (2007), “Lula’s Foreign Policy: the Autonomy through Diversification Strategy”. International Studies Association (ISA) 48th Annual Convention, Chicago.

VOVELLE, Michel. *Ideologias e Mentalidades*. São Paulo, Brasilense, 1991.

WENDT, Alexander (1994), “Collective Identity Formation and the International State”, *American Political Science Review*, vol. 88, nº 2, pp. 384-396.

Resumo

No percurso republicano brasileiro, o país sempre teve os Estados Unidos em seu horizonte. O debate entre diferentes concepções sobre o papel dos Estados Unidos na política exterior do Brasil manifesta-se nas fontes literárias e podem servir ao analista que busca os "mapas mentais" dos formuladores e gestores da política externa do Brasil. Este artigo contrasta as visões de Eduardo Prado, que ironiza em A Ilusão Americana, a suposta fraternidade norte-americana, e de Monteiro Lobato, que em "América" utiliza metáforas elogiosas aos Estados Unidos.

Palavras-chave: política externa brasileira; relações bilaterais Brasil-Estados Unidos, Eduardo Prado, Monteiro Lobato, literatura.

Abstract

The two faces of the giant: the United States seen through Eduardo Prado and Monteiro Lobato's eyes (Notes on Brazil-United States relations)

Throughout republican period, the United States has held considerable importance for Brazil. The debate among different Brazilian conceptions on the role of the United States in its foreign policy is rich and shows up in literature. These written sources help understand the "mental maps" of Brazilian foreign policy operators. The article contrasts the views of Eduardo Prado, who contests the supposed fraternity with the United States in "A Ilusão Americana", and of Monteiro Lobato, who in "América" applies very positive metaphors to refer to the United States.

Key words: Brazilian foreign policy, bilateral relations Brazil-USA, Eduardo the Prado, Monteiro Lobato, literature.

REGULAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS: MODELOS EXISTENTES E POSSIBILIDADES PARA O BRASIL*

Cleiton Schenkel

Introdução

Freqüentemente, chefes de governo, autoridades monetárias e políticos em geral justificam determinadas medidas por meio de referências à "atração de investimentos estrangeiros" que pode delas resultar. Esse tipo de declaração, sem categorização mais precisa, é pelo menos temerário. Pode-se, efetivamente, afirmar que os aportes dos investimentos estrangeiros têm potencial para contribuir de forma significativa para o desenvolvimento dos países para onde se dirigem. Para que efetivamente cumpram esse papel, no entanto, há que se discutir as contrapartidas que serão oferecidas para recebê-los.

O ato de investir capital em atividades produtivas fora das fronteiras do país de origem não é, certamente, fenômeno novo. Mas a instantaneidade da circulação de informações, bem como as facilidades de transferência de capital, propiciadas pelo avanço tecnológico, tornam global a decisão de investir. Os investidores contemporâneos não desenvolvem compromissos de lealdade com país algum, senão com seus acionistas. Kenneth Waltz resume essa realidade em poucas palavras, ao afirmar que "*globalization is shaped by markets, not by governments*" (1999). Waltz refere-se aos investimentos especulativos e ao "*efeito rebanho*" que costuma ocorrer quando um grande investidor decide movimentar seu capital. A velocidade

* Este trabalho é uma versão resumida da dissertação de mestrado do autor, apresentada no Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, em 2007. As opiniões expressas no trabalho são de sua inteira responsabilidade e não representam, necessariamente, a visão do Governo brasileiro.

com que empresas se internacionalizam e alteram seus *loci* de produção, entretanto, torna essa afirmação verdadeira para quase todo tipo de aplicação do capital.

A transferência de capital de um país a outro é fenômeno que remonta a fases antigas das relações entre os povos. Pode-se mencionar como momento mais relevante de expansão de investimentos produtivos o período de capitalismo monopolista, em que os países desenvolvidos, sobretudo a Grã-Bretanha, utilizavam o excedente de capital obtido durante a primeira fase da Revolução Industrial para investir em outros países. Durante muito tempo, esse "escoamento" do excedente de capital britânico teve reflexos em diversos países, tanto na forma de empréstimos como na de investimentos, sobretudo na criação de estrutura viária férrea.

De certa forma, quase dois séculos depois dessa expansão extracontinental das atividades britânicas, o fator motivador dos investimentos estrangeiros continua o mesmo: a busca de rendimentos mais atrativos, independentemente de onde possam ocorrer. Essa perspectiva sobre a injeção de capital estrangeiro, embora muito semelhante à esboçada por teóricos que estudaram o fenômeno imperialista, não pressupõe, contudo, conseqüências necessariamente negativas.

O presente artigo propõe-se apontar as possibilidades à disposição do Brasil no que se refere ao tratamento dado aos investimentos estrangeiros em acordos bilaterais. Entenda-se por tratamento, no caso, todas as normas que compõem regimes em que impera o equilíbrio entre as garantias dadas aos investidores forâneos e a capacidade do país receptor de regular sua economia. O momento para esse exame deve-se, precipuamente, ao fato de estar o Brasil em meio a um debate acerca do cabedal normativo a ser escolhido como modelo em suas negociações nessa área. O fato catalisador dessa discussão foi a retirada do Congresso Nacional de 14 Acordos para Promoção e Proteção de Investimentos (APPI), antes do início do primeiro mandato do Presidente Lula. A esse respeito, contribuiu de forma mais relevante a posição em que se encontrava o Brasil do que quaisquer diferenças ideológicas entre o atual Presidente e seu predecessor. Em circunstâncias diferentes das que caracterizavam o cenário internacional em geral – e a posição frágil do Brasil em particular – na década de 90,

decidiu-se então criar, em 2002, o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, com o objetivo de reavaliar os interesses do País nessa área.

De forma geral, a discussão a respeito do papel dos investidores estrangeiros, subjacente ao estudo do Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pelo Itamaraty, é o fio condutor do presente artigo, estruturado em quatro partes. Primeiramente, faz-se uma sistematização da discussão sobre o papel dos investimentos estrangeiros, delimitados aos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE). Na prática, há poucas semelhanças entre os investimentos diretos e os indiretos, e a delimitação da análise torna-se mais factível à luz do que representam os IDE para os países receptores. Na segunda parte do trabalho, o foco de estudo será a regulação internacional sobre investimentos, apontando-se os momentos paradigmáticos na história do sistema regulatório. Terão destaque as iniciativas multilaterais recentes para criar um modelo de regulação para os fluxos internacionais de investimentos, fundamentais para que se compreenda os limites de flexibilidade deixada aos países que deles participam. Na terceira e quarta partes, serão examinados o modelo norte-americano de Acordos Bilaterais de Investimentos (BIT) e as principais características dos modelos criados para o Brasil e para o Mercosul. No primeiro caso, há paradigma sedimentado pelos Estados Unidos, com o qual eventuais parceiros interessados têm de concordar em espécies de contratos de adesão. Convém analisá-lo detalhadamente, pois esse modelo tem sido objeto de alterações para adaptar-se às circunstâncias e aos interesses conjunturais da maior economia mundial. No caso do Brasil, igualmente, é importante ter em mente as condições em que se dá hoje o debate. Atualmente, há diversas empresas brasileiras com interesses ofensivos no exterior, e o País não pode mais ser considerado, de forma simplista, como um grande importador de capital.

Na conclusão, propõem-se orientações básicas para o que se julga ser o modelo mais apropriado de normas a serem negociadas pelo Brasil. De forma mais específica, trata-se de “catalogar” regras que podem se consideradas viáveis ou inviáveis, de acordo com a conjuntura atual do País.

1. Sobre os investimentos estrangeiros

Antes de analisar a viabilidade das normas regulatórias na área de investimentos, acordadas bilateral ou multilateralmente, é necessário discorrer sobre as especificidades do objeto de estudo. Primeiramente, faz-se breve descrição da evolução recente da questão no Brasil, delimita-se o escopo da análise IDE e mostra-se sucintamente as principais vantagens e desvantagens apontadas pela literatura especializada. Não se trata de buscar posições conclusivas a favor ou contra esse tipo de investimento, mas apenas oferecer uma perspectiva mais ampla acerca de suas implicações. Em seguida, são estudados os fatores que motivam os investidores a estenderem suas atividades a outros países. Na parte final, com a análise da relação entre IDE e desenvolvimento, objetiva-se apresentar uma visão abrangente sobre o tema, tanto do ponto de vista dos investidores como dos países receptores.

1.1 Investimentos estrangeiros no Brasil

No que se refere às alterações contemporâneas no tratamento dado aos investimentos estrangeiros na economia brasileira, as políticas tomadas no decorrer dos anos 90 oferecem evidência clara de adaptação a novas circunstâncias. Em 1988, a Constituição Federal estabeleceu regras com o intuito claro de proteger a soberania estatal em diversas áreas. Dessa forma, muitas atividades e serviços tiveram sua exploração por estrangeiros restrita, seja de forma absoluta ou relativa. Entre elas, pode-se mencionar as limitações à exploração de recursos naturais, à aquisição de propriedade de certos veículos de comunicação, bem como à exploração de serviços de telecomunicações e de navegação de cabotagem (Barreto Filho, 1994: 118). No entanto, o paradigma existente durante o mandato de Fernando Collor, bem como a necessidade de atrair capital externo que se observou após o malogro de seu plano econômico, teve impacto marcante na conjuntura nacional. O nível de confiabilidade no poder de sustentação de longo prazo da economia brasileira chegou a níveis tão baixos que a revista inglesa *The Economist* divulgou uma pesquisa, em 1994, em que o Brasil figurava em terceiro lugar no que se refere ao risco para a concessão de créditos, atrás apenas de Iraque e Rússia (*idem*: 28).

No governo Fernando Henrique Cardoso, paralelamente às iniciativas do Poder Executivo de privatizar diversas empresas, abrir setores de exploração econômica e negociar acordos para prover proteção a investimentos, o Poder Legislativo relativizou os requisitos nacionais para a exploração de determinadas atividades. Nesse sentido, é emblemática a edição da Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, que eliminou o conceito de empresa nacional ao revogar o conteúdo do Artigo 171. Os parlamentares retiraram a exigência de capital nacional associado à propriedade da empresa, visando a facilitar a participação de investidores estrangeiros em áreas cuja exploração era anteriormente exclusiva a empresas cujo controle pertencesse a indivíduos residentes e domiciliados no Brasil.

1.2 IDE

Até este momento, fez-se referência a "investimentos estrangeiros" em sua forma ampla. No entanto, seria impraticável proceder à análise da viabilidade de normas para promover o fluxo de investimentos sem dividi-los em categorias mais elementares: direto e indireto. A delimitação é necessária por dois motivos. O primeiro é de ordem metodológica e permite que se estabeleçam julgamentos de valor a respeito do equilíbrio entre os benefícios a serem auferidos e concessões a serem oferecidas. O segundo é a natureza da aplicação de capital.

À luz da lógica que a individualiza, a expressão "investimentos estrangeiros" presta-se a definições intuitivas. Para isso, basta que se definam suas duas variáveis básicas: objeto do investimento (capital) e local onde é realizado (exterior). Utilizar-se-á, para a posterior bipartição e delimitação do tema, o conceito inicial determinado na Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, pela qual são considerados capitais estrangeiros.

> os bens, máquinas e equipamentos entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no País, para aplicação em atividades econômicas, desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.

A definição engloba tanto os investimentos destinados a atividades produtivas como aqueles aplicados no mercado financeiro. Recorde-se que, no início da década de 60, já se vislumbravam no Brasil os reflexos das políticas de atração de empresas estrangeiras (principalmente automobilísticas) adotadas sobretudo durante o governo Juscelino Kubitschek. Portanto, era necessário fazer a distinção entre IDE e investimentos externos indiretos. Assim, a legislação será cada vez mais detalhada. A Resolução 1.289 do Banco Central, de 1987, por exemplo, dedica cinco anexos aos investimentos indiretos (também chamados "de carteira" ou "de portfólio").

No mundo inteiro, as delimitações propostas na maior parte dos BIT é suficientemente genérica para abrigar dois tipos de investimentos: *enterprise-based* e *asset-based* (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE, 1995). De acordo com essa categorização, o primeiro caso se enquadraria no conceito de investimento direto, e exclui tanto os investimentos de portfólio como os aplicados em propriedades imobiliárias.

Com relação ao nível da participação estrangeira no investimento para que seja considerado IDE, o objetivo da delimitação deve ser, claramente, eliminar empreendimentos voláteis e explicitar que existe relação de ânimo duradouro entre o investidor e o país que receberá o investimento. Em muitos casos, não se trata somente de participação na propriedade da empresa, ainda que seja esse o fator primordial. O conceito de IDE compreende igualmente a efetiva colaboração no processo decisório do empreendimento. Enquanto esse critério deixa margem para avaliações subjetivas, há convenção significativamente aceita de que 10% de participação estrangeira é suficiente para que se configure IDE.[1] Não por acaso essa proporção mínima tem aceitação praticamente universal: não apresenta exigência demasiado ambiciosa e permite que os Estados atraiam potenciais investidores com condições mais favoráveis por meio de acordos ou concessões unilaterais, ao mesmo tempo em que estabelece um patamar mínimo para refletir o comprometimento do investidor com o empreendimento. A notória exceção é a China, onde o patamar mínimo para que um investimento estrangeiro seja direto é de 25% (United Nations Conference on Trade and Development, Unctad, 2007). Com uma média

de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente 10% na última década (em 2007, chegou a 11,4%) e uma população superior a 1,3 bilhão de habitantes, não há como não considerar o grande poder de atração de investimentos da China.[2] Com todas as grandes empresas do mundo atentas ao seu potencial chinês, a China pode dar-se ao luxo de destoar da regra geral e impor patamares mais altos para sua categorização de IDE.

1.3. IDE na atualidade

Em 2007, o mundo ultrapassou o recorde de fluxo de investimentos, até então o do ano 2000 (Unctad, 2008). Com US$ 1,5 trilhão investidos, esse foi o quarto ano consecutivo de crescimento do fluxo global de IDE (*idem*). Obviamente, o incremento nos investimentos produtivos é reflexo do momento positivo por que passou a economia mundial, pois tem-se observado o crescimento do volume de IDE nas três categorias de países analisados pela Unctad: desenvolvidos, em desenvolvimento (PED) e em transição (Leste Europeu e Ex-Repúblicas Soviéticas) (Unctad,2007b).

No que se refere aos IDE na América Latina, *"the strong growth here was driven by greenfield investments* [...]. *It reflected strong regional economic growth and high corporate profits on the back of the commodity-price boom"* (*idem*).[3] No Brasil, essa explicação oferecida pela Unctad reflete-se claramente nos resultados de 2007. A tendência ascendente dos preços de produtos primários, motivada pela forte demanda chinesa e pela economia mundial em expansão, resultou, no Brasil, na duplicação do volume de IDE. O fluxo de IDE cresceu 99,3% com relação ao ano anterior, 2006, consistindo no segundo maior crescimento percentual no mundo, depois da Holanda.[4]

No que se refere à expansão de investimentos provenientes dos PED, o exemplo brasileiro tem sido emblemático. Em 2006, pela primeira vez na história do País, o IDE teve um saldo negativo (*idem*). De maneira geral, sem qualificações detalhadas, a expansão das atividades de empresas nacionais no exterior representa notícia tão alvissareira quanto o aumento do fluxo de IDE para o Brasil. Ambas são, em última instância, reflexo do crescimento sustentável que se esboça na economia brasileira. No entanto,

a euforia com o volume de IDE brasileiro no exterior em 2006 deve ser relativizada pelo fato de a aquisição da mineradora canadense Inco pela Cia. Vale do Rio Doce ter sido responsável por grande parte do crescimento daquele ano.

A mundialização das empresas brasileiras, porém, tem objetivos geralmente diferentes dos que levam empresas de países desenvolvidos a instalarem-se em PED. É notório que os países desenvolvidos buscam os custos reduzidos de produção no mundo em desenvolvimento para posterior exportação a outros destinos. Países como Brasil e México são exceções na América Latina, por representarem mercado consumidor importante. No caso do fluxo inverso dos investimentos diretos, os motivos principais são a aproximação do processo produtivo do mercado final e o acesso efetivo ao país onde se instalam.

Há, ainda, casos em que investimentos são realizados no exterior pelo simples fato de ser esta a única forma pela qual as empresas têm acesso a certos mercados. No setor siderúrgico dos Estados Unidos, por exemplo, a miríade de medidas que podem ser utilizadas com ânimo protecionista, notadamente por meio da legislação antidumping, certamente tem papel importante na análise de empresas estrangeiras que consideram a possibilidade de se instalar em território norte-americano.

Em razão do que foi exposto, as posições de países emergentes tendem a diversificarem-se, ainda que gradativamente, nos foros multilaterais de discussão sobre investimentos. Em 2006, o volume de IDE de empresas de PED chegou a 16% do total mundial (idem), dado que é significativo ao ser contraposto à renda das grandes empresas globais.

Vantagens e desvantagens dos IDE

De maneira sucinta, as principais vantagens que levam os países a disputar os IDE disponíveis são:

(i) transferência de tecnologia;

(ii) compartilhamento de *expertise* e de técnicas de gerenciamento;

(iii) geração de empregos: em maior ou menor grau, os IDE geram empregos no país que os recebe. Quando se trata de IDE provenientes dos países do Sul, porém, a perda de empregos freqüentemente é particularmente de difícil reparação. Se não houver investimento público

para o treinamento dos profissionais que foram deslocados, há forte tendência à deterioração nos padrões de vida das áreas em que anteriormente se concentravam essas empresas. A realidade é relativamente mais amena em países desenvolvidos, graças aos recursos disponíveis para investir nesse tipo de treinamento. Esses países podem mais facilmente reconduzir os profissionais para áreas em que seu trabalho tem maior produtividade, após um período de transição. O país segue com foco em áreas com maior retorno ao capital investido e os trabalhadores, coletivamente, com melhor padrão de vida. O resultado é congruente com o que prognostica a teoria clássica da economia internacional.

(iv) maior competição na economia doméstica: a acomodação da empresa de qualquer setor naturalmente a leva à estagnação. De forma inversa, somente a competição força os empreendedores a buscar a inovação. Portanto, o IDE possui a capacidade de retirar empresas locais de seu processo letárgico. A tendência é de que a economia do país, como um todo, torne-se mais eficiente;

(v) bem-estar para o consumidor: individualmente e de forma direta, a regra é que os consumidores se beneficiam com bens e serviços melhores e mais baratos em razão do estabelecimento do IDE. No entanto, esse benefício só se estende à coletividade e se sustenta no longo prazo se gerar efetiva eficiência da economia.

As eventuais desvantagens são as seguintes:

(i) caráter oligopolístico de muitos IDE: para que aumentem a eficiência da economia do país receptor, os investimentos estrangeiros devem contribuir para que se intensifique a competição. No entanto, como ressalta Stephen Hymer, em muitos casos, o investidor estrangeiro estabelece suas atividades em determinado país precisamente porque consegue evitar o aparecimento de competidores e manter seu mercado cativo. O autor dá como exemplo as norte-americanas Ford e GM, as quais, segundo ele, desenvolvem atividades oligopolísticas na maioria dos PED onde se instalam (Stephen *apud* Pugel e Lindert, 2000: 633);

(ii) falta de capital realmente “externo”: freqüentemente, os PED buscam atrair IDE não pelo capital externo em si, mas por seus benefícios indiretos, como a transferência de tecnologia, como mencionado acima

(Pugel e Lindert, 2000: 628). Ainda que a mundialização dos mercados tenha resultado em um monitoramento maior das ações governamentais nos PED, os investimentos nesses países ainda apresentam, proporcionalmente, maior risco que em países desenvolvidos. Dessa forma, se os PED oferecem financiamento para que empresas se instalem em seus territórios, esse capital elimina, de certa forma, o diferencial de risco para as empresas estrangeiras;

(iii) transferência de preços: o comércio intra-firma corresponde a aproximadamente um terço das trocas globais, chegando a 35% no Brasil. (Araújo, 2007: 121). A importância dessas proporções é sobretudo preocupante nos países receptores de IDE com alta carga tributária, como é o caso do Brasil. Ainda que a comunidade internacional busque formas de impedir a prática de transferência de lucros, pela qual as empresas “manuseiam” os preços de seus insumos e do produto final com o objetivo de aumentar os lucros de unidades em países onde podem pagar menos impostos, isso ainda ocorre com demasiada freqüência;

(iv) pressão sobre as contas externas: além do fato de muitas empresas estrangeiras utilizarem capital do país anfitrião, há que se considerar que grande parte de seu lucro ou é repatriado ou é remetido para outros países em busca de rendimentos especulativos. Atualmente, virtualmente todos os BIT consagram o princípio da livre transferência (Hamida, 2007: 10). Esse envio de lucros enquadra-se na rubrica de transferências unilaterais, componente da conta de transações correntes. Desde 2002, O Brasil tem apresentado saldos positivos nessa área, e o volume transferido ao exterior pelas empresas, em grande medida reflexo do real valorizado, tem diminuído esse montante. Em 2007, no entanto, ao mesmo tempo em que o volume de IDE bateu recorde no País, a remessa de lucros atingiu igualmente seu ápice, tendência que não se tem alterado (Cruz, 2008);

(v) pressão sobre os governos locais: dá-se com freqüência uma relação desigual de forças quando Empresas Transnacionais (ETN) decidem instalar-se em PED. Entidades privadas com influência sobre os governos dos países onde se instalam podem forçar a aprovação de medidas que lhes beneficiem, independente dos interesses do país anfitrião;

(vi) asfixia nos investimentos domésticos: na verdade, esse efeito colateral de muitos IDE pode ser considerado reflexo de certos pontos

mencionados acima. Com a utilização de capital nacional para financiar empreendimentos estrangeiros, aliado ao caráter oligopolístico de muitos IDE, diversas iniciativas domésticas vêem-se em dificuldade para competir.

Fatores que influenciam os IDE

Antes de efetuarem-se julgamentos valorativos acerca do nível de concessões que os Estados devem fazer para tornarem-se mais atraentes para os IDE, é fundamental que se examinem os fatores que influenciam os empresários na escolha dos destinos de seus investimentos. Alguns autores os dividem nas macrocategorias extra e intra-setorial. Investimento extra-setorial é aquele relacionado ao setor produtivo, como preços de insumos. Investimento intra-setorial dizem respeito à conjuntura no e do país onde se encontram os IDE (Jianoti, 2005: 20). Outros preferem dividi-los em *push factors*, relativos à firma que se internacionaliza, e *pull factors*, referentes ao local aonde se dirigem (Nonnenberg e Mendonça, 2004).

No presente trabalho, menos que a categorização dos IDE, importa o exame dos motivos para a escolha das empresas entre determinados países para desenvolver suas atividades. Abaixo, serão revisados os principais fatores para essa escolha.

(i) fornecimento de matéria-prima e exploração de mercado em formação: esses são os fatores mais indicados na visão clássica. Era particularmente válida até que a mundialização das atividades virou regra *sine qua non* para a sobrevivência de grandes empreendimentos. Bertil Ohlin, nos anos 30, foi um dos primeiros economistas a afirmar que grandes empresas expandiam suas operações no exterior em busca de lucros mais altos em mercados pouco explorados, com juros mais atraentes em seus mercados de origem e acesso facilitado às matérias-primas do país receptor (*idem*). Em grande medida, essa visão sobre a decisão dos empreendedores coincide com o que sustentavam os teóricos que consideravam ser a expansão reflexo do imperialismo;

(ii) abertura comercial: Ohlin entendia, ainda, que as empresas se instalavam em países cujo mercado era demasiado protegido, o que viria a ser resumido como "pular barreiras". Atualmente, esse argumento está consideravelmente datado, já que se pode afirmar que existe, de forma

geral, relação positiva entre nível de abertura de um país e o volume de IDE que recebe. Essa relação explica-se, sobretudo, pelo caráter expressivo do comércio intra-firma, como mencionado anteriormente;

(iii) conjuntura doméstica do país receptor: na prática, as circunstâncias conjunturais de um país, que se combinam para oferecer determinada condição aos investidores estrangeiros, são os fatores mais importantes na escolha do destino dos investimentos. Incluem-se nessa categoria a situação política, a segurança jurídica, a infra-estrutura de comunicações e de transportes, o grau de abertura de sua economia, a estabilidade econômica, a qualificação da força de trabalho e o tamanho do mercado. Diversas pesquisas empíricas comprovam essa realidade. De acordo com a *Worldwide Survey of Foreign Affiliates*, pesquisa conduzida pela Unctad e pela Associação Mundial de Agências de Promoção de Investimentos (WAIPA), os principais fatores para a escolha da destinação do IDE são a estabilidade econômica, a infra-estrutura e a mão-de-obra (Unctad, 2007c). A pesquisa fundamentou-se em respostas de dirigentes de grandes empresas. No caso específico da América Latina, é possível que a demanda por mão-de-obra especializada tenha menor peso. Em modelo econométrico criado com base em informações de 38 PED, entre 1975 e 2000, economistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) constataram a existência de uma relação positiva entre o fluxo de IDE e o tamanho do país, o seu ritmo de crescimento e a escolaridade média de sua população (Nonnenberg e Mendonça, 2004: 15). A relação com as taxas de inflação, no entanto, não foi significativa, sendo esta a forma encontrada de aferir o nível de estabilidade econômica (*idem*);

(iv) acordos comerciais: não é incomum que os acordos comerciais incorporem regras na área de investimentos, ainda que em níveis diferenciados. Nesse caso, por exemplo, a existência de um acordo prévio a respeito dos investimentos dos parceiros comerciais nos países do Mercosul pode, obviamente, influenciar as decisões desses investidores;

(v) crescimento econômico: com base nos benefícios advindos dos IDE, pressupõe-se que sejam indutores de crescimento. Ao mesmo tempo, observa-se que a perspectiva de crescimento da economia dos países que se candidatam ao IDE é um dos principais fatores na escolha dos investidores. Naturalmente, a segunda premissa é mais facilmente explicável, já que na

busca de lucro as empresas tendem a confiar que períodos subseqüentes de crescimento automaticamente aumentarão a demanda por bens e serviços no país. A primeira, porém, está mais sujeita a variáveis não tão facilmente observáveis. Pelo modelo criado por pesquisadores do IPEA, mencionado no item (iii) acima, concluiu-se que há clara relação de causalidade entre a atração de IDE e o crescimento do PIB. Não se comprovou, no entanto, se há causalidade no sentido inverso;

(vi) ações governamentais: as ações governamentais não aparecem com freqüência nos levantamentos sobre os fatores mais relevantes na atração de IDE. Esse fato não é surpreendente. De forma geral, são os Estados que correm o risco de reduzir seus ganhos ao competirem entre si por investimentos ou ao permitirem que suas unidades internas o façam. As ações governamentais são efetivamente determinantes, no entanto, se forem relativas ao marco regulatório para os investimentos estrangeiros. Ilustra essa assertiva o aumento do fluxo de IDE que resultou da desestatização brasileira na segunda metade dos anos 90;

(vii) assinatura de acordos bilaterais de investimentos: para os propósitos do presente artigo, a relação entre o fluxo de IDE e a negociação de BITs é instrumental. Na verdade, não fosse a pressuposição de que existe essa correlação, não faria sentido aos PED aceitarem oferecer as concessões que geralmente constam desses acordos. Segundo Scandiucci Filho, o Brasil assinou os quatorze APPIs acima mencionados, em grande medida, devido ao fato de que, naquele momento, a proporção IDE/PIB de outros PED que haviam firmado tais acordos era mais significativa que a encontrada no Brasil (Unctad, 2007f). Entretanto, a literatura especializada não menciona evidência empírica de que a assinatura de um APPI seja fator determinante na escolha de IDE.

Em 2004, o Presidente Lula, em seminário destinado a investidores estrangeiros, afirmou categoricamente que "os investimentos estrangeiros, que têm sido uma das molasmestras de nossa economia, podem dar forte impulso a nosso desenvolvimento." (Lula da Silva, 29 de janeiro). Apesar de todas as relativizações mencionadas, a relação positiva entre IDE e o desenvolvimento é quase universalmente aceita. Lusungu Geoffrey Mwaungulu afirma que "[*i*]*nternational trade and investment are the major engines for* [...] *sustainable development especially for developing countries*"

(Unctad, 2007d). Essa relação é evidenciada também nos princípios enunciados nos preâmbulos dos acordos na área de investimentos. No Protocolo de Colônia, acordo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos do Mercosul, os Estado Parte concordaram que "a promoção e proteção de tais investimentos [de um Estado Parte em outro...] aumentará a prosperidade nos quatro Estados". No âmbito multilateral, destaca-se a Convenção de Washington, que instituiu o Centro Internacional para Solução de Controvérsias relativas a Investimentos (ICSID), em cujo preâmbulo se lê que os Estados reconhecem "*the need for international cooperation for economic development, and the role of private international investment therein*" (*idem*). Posteriormente, foi precisamente esse órgão que gerou jurisprudência no sentido de vincular a categorização de IDE com o objetivo de colaborar com o desenvolvimento do país anfitrião, ao analisar ações relativas a investimentos.[5]

O caso do ICSID é *sui generis* porque esse órgão emite sentenças, situação em que é possível aplicar ou não princípio acordado em sua convenção. O exame da correlação entre IDE e desenvolvimento com base no dia-a-dia dos empreendimentos estrangeiros, porém, é mais complexo. Em primeiro lugar, tem-se a dificuldade conceitual de definir "interesse público". De acordo com Walid Ben Hamida, há duas formas de compreendê-lo: a primeira, utilitarista, seria a soma dos interesses individuais, ao passo que a segunda, intervencionista, seria por meio do arbitramento do Estado para a atribuição de valores (Unctad, 2007f: 2). No caso do papel desempenhado pelo IDE, é importante que se adote a segunda opção. Ainda que em termos imediatos todos os indivíduos se beneficiem de um investimento, ou que haja crescimento econômico no curto prazo maior do que seria possível sem o investimento, a noção de desenvolvimento requer análise mais ampla.Há que se considerar se os IDE estão, de fato, transferindo tecnologia e conhecimento, por exemplo, para que o crescimento se torne sustentável e para que haja reflexos benéficos para a produção futura do país. Da mesma forma, para que os IDE contribuam para o efetivo desenvolvimento, não podem exercer pressão para obter medidas contrárias aos interesses do Estado onde se instalam ou aproveitar-se de administradores corruptos. Sergio Berumen alude à capacidade de grandes conglomerados de maximizarem seus lucros "*a*

costa de la explotación ilegal de los factores productivos de los países [*em desenvolvimento*]" (Barumen, 2002: 253). Países com legislações complexas – sobretudo tributárias –, como o Brasil, oferecem condições perfeitas para a atuação de empresários inescrupulosos.

2. A regulação dos IDE

A identificação das origens remotas da normatização dos IDE é tarefa difícil. Em primeiro lugar, a delimitação do que pode qualificar-se como tal não foi estabelecida até recentemente. Nesse caso, é necessário que se apliquem às relações internacionais de períodos anteriores conceitos preparados para explicar fenômenos atuais. Ou seja, há um claro limiar na evolução das sociedades antes do qual não se pode falar de porcentagens de controle e de poder gerencial sobre empreendimentos ou de participação acionária nas empresas. Em segundo lugar, os IDE, como atualmente os conhecemos, são reflexo de um fenômeno que responde por vários rótulos, dos quais o mais famoso é a globalização.

Pode-se apontar os acordos entre as metrópoles e suas ex-colônias, no final do século XVIII e início do XIX, como precedentes relevantes do regime internacional de investimentos estrangeiros. No caso brasileiro, merecem destaque nesse período os tratados de comércio, assinados com a Grã-Bretanha, em 1810 e 1827, e com a França, em 1816. Na verdade, após sua independência política, o Brasil firmou acordos similares com vários países da Europa e com os Estados Unidos. É possível afirmar que se tratavam de acordos leoninos, pelos quais a parte que oferecia garantia de vantagens não recebia nenhuma compensação. Na década de 1840, quando a política externa do Brasil tornou-se mais autônoma, a conseqüência natural foi o repúdio a esses acordos.

No início do século XX, delinearam-se os princípios fundamentais que viriam a reger os acordos internacionais para os investimentos. Com efeito, a virada do século representou o ápice da fase imperialista do capitalismo. Ou seja, o rendimento do capital dos países metropolitanos já não mais poderia se circunscrever às fronteiras de seus territórios, cujas populações haviam excedido sua capacidade de consumo e de fornecimento de matérias-primas, bem como de atuar como mão-de-obra suficientemente barata

para remunerar o investimento. A respeito da atividade das metrópoles, Eduardo Galeano afirma que "era um imperialismo que regava com sal os lugares onde uma colônia ou semicolônia tivesse ousado levantar uma fábrica própria" (1988: 223). Essa imagem resume a visão pessimista sobre as relações entre metrópoles e colônias.

No que se refere aos quesitos intrínsecos à regulação dos investimentos estrangeiros, o início do século XX é o momento em que os países receptores de capital e suas contrapartes fornecedoras travaram os primeiros embates para a definição de regras. Na queda-de-braço inicial, com relação à defesa da soberania dos PED, merece menção a Doutrina Calvo, segundo a qual os Estados são soberanos em sua competência legislativa doméstica e os estrangeiros não podem ter mais direitos ou privilégios que os nacionais. Decorre que os estrangeiros devem recorrer, sempre que necessário, aos tribunais nacionais para buscar direitos que considerem violados.[6]

A despeito da inclusão de normas com base na Doutrina Calvo em leis e contratos que regeriam as relações entre investidores e Estados, essa institucionalização da renúncia de recurso ao Estado por parte das empresas não se mostrou suficiente para garantir simetrias nas relações entabuladas. Para que fossem efetivos esses acordos, seria necessária também a participação do terceiro ator envolvido na relação: o Estado do investidor. Segundo o entendimento do Direito Internacional Público, a proteção de seus súditos é um direito do Estado, independentemente da vontade dos entes a serem defendidos. (Rezek, 2002: 269).

Em 1938, a nacionalização do petróleo pelo governo mexicano de Lázaro Cárdenas resultou no estabelecimento de um novo princípio nas relações entre investidores e Estados. Como resposta à medida mexicana, Cordell Hull, Secretário de Estado norte-americano, enviou mensagem oficial ao governo mexicano em que estabelecia três condições a serem respeitadas pelas indenizações decorrentes da nacionalização: que fossem prontas, adequadas e efetivas.

A partir da segunda metade do século XX, as transformações por que passou a comunidade internacional tiveram reflexo direto no modelo de normatização de investimentos. O posicionamento ideológico, com o aumento das assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como o processo de descolonização e maior número de países

politicamente independentes, foram particularmente importantes para que ocorressem mudanças nas relações entre investidores e Estados. O acelerado processo de descolonização que teve lugar primeiramente na Ásia e, posteriormente, na África, contribuiu para que se alterasse o quadro dos interesses bipolares que se delineava com o fim da Segunda Guerra Mundial. Não bastavam aos PED as perspectivas de apoio ao desenvolvimento, que teoricamente lhes apresentavam as instituições de Bretton Woods. Logo tornou-se claro que seus interesses não estavam diretamente conectados aos de nenhum dos lados do hemisfério que então se opunham.

Economistas como o argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado, com base no pensamento keynesiano, foram pioneiros em questionar de forma sistemática as premissas clássicas. De forma resumida, os expoentes cepalinos preconizavam que os dirigentes latino-americanos deveriam envidar esforços para alterar o círculo vicioso de dependência dos países desenvolvidos por meio de ações que culminariam na produção doméstica de bens que outrora seriam importados. Para o regime internacional de investimentos, no entanto, pode-se apontar a corrente de pensamento dos dependentistas como uma das que exerceram maior influência sobre as relações entre exportadores e receptores de capital, assentando-se sobre as bases estabelecidas pelos primeiros questionadores do *status quo*. Teve grande penetração na América Latina nos anos 70, quando a crise do petróleo deixou claro o malogro das iniciativas substitutivas de importações para eliminar o subdesenvolvimento. De forma geral, a diferença entre cepalinos e dependentistas reside no fato de estes atribuíam aos países pobres condição secundária no cenário internacional por motivos estruturais, não sendo possíveis soluções meramente endógenas ao problema.

No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Resolução 3281, da Assembléia Geral, de 12 de dezembro de 1974, elenca os "Direitos e Deveres Econômicos dos Estados". A Resolução estabelece princípios gerais para o estabelecimento de uma "Nova Ordem Econômica Internacional" (NOEI). Ainda no âmbito da ONU, devem ser mencionados dois documentos. Um deles é o Código de Conduta das Empresas Transnacionais (CCET), que não entrou em vigor. Seu objetivo principal é

propiciar aos países receptores melhores condições de negociação para a regulação dos investimentos em seus territórios (Organização Mundial do Comércio, OMC, 2002). O segundo documento é o Código Internacional de Conduta sobre Transferência de Tecnologia, discutido na Unctad, em 1977. Conforme seu texto, uma comissão de especialistas seria convocada pelo Secretário-Geral da Unctad para discutir detalhes de sua implementação. A meta enunciada na Resolução continha propostas consideravelmente utópicas, cuja transformação em compromissos obrigatórios apresentava poucas possibilidades de êxito.

A primeira iniciativa efetiva de estabelecimento de normas liberalizantes do regime de investimentos verificou-se no âmbito regional. A Organização para a Cooperação Econômica Européia (OCDE), criada em 1948 com o intuito de explorar de forma conjunta e otimizada os recursos disponibilizados pelo Plano Marshall, incluiu entre seus objetivos a liberalização do fluxo de capitais entre seus membros. Com esse objetivo em mente, em 1955, instituiu para os investimentos entre si a obrigação de permitir remessas relativas ao ingresso e à liquidação de investimentos diretos, regra que foi incorporada oficialmente ao Código de Liberalização de Movimentos de Capital quatro anos mais tarde (Barreto Filho, 1994: 51).

Em 1961, intensificaram-se na OCDE as iniciativas para a instituição de um regime de liberalização de investimentos. Em 1967, uma convenção negociada entre seus componentes faz referência explícita, pela primeira vez, à expressão “tratamento justo e eqüitativo” (*idem*: 52), complementando o modelo a ser buscado pelos países desenvolvidos. Em 1976, a OCDE adota a “Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais”. A Declaração representa uma inovação, pois tem como anexo um documento intitulado “Diretrizes para Empresas Multinacionais”, que tem como objetivo a criação de regras que coíbam eventuais excessos das empresas multinacionais e regulamentem o tratamento dado a elas pelos países receptores (Leonardi, 2006: 44). Esse aparente paradoxo é facilmente compreensível quando se constata o caráter dual dos países que compunham a organização, como receptores e emissores de capital ao mesmo tempo.

Em 1965, o Banco Mundial criou o Centro Internacional para Solução de Controvérsias relativas a Investimentos (ICSID), instrumento de

promoção de investimentos mais relevante do período. O momento de sua criação é emblemático, um ano depois da Primeira Unctad, realizada em 1964. Portanto, a reunião dos PED (receptores de capital) teve reflexos importantes. Adicionalmente, pouco antes do estabelecimento do Centro, observou-se uma onda de desapropriações na América Latina. Um exemplo importante é a nacionalização da Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense, subsidiária da AMFORP, e da Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da *International Telephone and Telegraph*, pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola (1959-1963) (Marega, 2005: 20).

O mecanismo que permite aos investidores acionar diretamente o Estado onde operam, criado no âmbito do ICSID, representou um avanço significativo no arcabouço de proteção do capital investido. A soberania dos Estados receptores não é forçosamente afetada com a criação do ICSID, na medida em que a associação à Convenção que o criou é voluntária e a arbitragem é optativa para aqueles que a ela aderiram. Quando se opta pela arbitragem, está-se, naturalmente, obrigado a aceitar o laudo de arbitragem, em caráter definitivo.

Ainda que não exista consenso sobre a relação entre os fluxos de investimentos e a adesão a mecanismos como o ICSID, não há dúvida de que as garantias que propiciam oferecem estímulos extras aos investidores. No entanto, o preço a ser pago por esse "selo de qualidade" pode ser bastante alto. Por exemplo, em conseqüência da severa crise econômica que vive, a Argentina tem sido a parte reclamada em vários casos trazidos ao ICSID. Apesar de ter aderido à Convenção que o criou somente em 1994 – tardiamente quando se compara ao grande número de países que o fizeram muito antes –, a Argentina é recordista em causas no ICSID (*idem*).

Um dos motivos pelos quais o Brasil optou por não aderir ao ICSID é precisamente a cláusula de acionamento investidor-Estado, uma vez que entende que as regras do Centro prevêem direitos aos estrangeiros que excedem os dos nacionais do país receptor (*idem*).

Enfim, a razão de ser do ICSID é o investidor, e os procedimentos previstos na Convenção que o criou foram estabelecidos com foco nessa parte da relação. A contrapartida, que tem como foco os receptores de capital, foi criada do Banco Mundial duas décadas mais tarde. Em 1985,

a Convenção de Seul estabeleceu a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA). A Convenção deixa seus objetivos claros em seu Artigo 2º: "*the objective of the Agency shall be to encourage the flow of investments for productive purposes among member countries, and in particular to* ***develop*** *member countries* [... .]" [grifos nossos]. A palavra-chave, nesse caso, é "desenvolver", ao passo que no ICSID é "garantir". Essa diferença de foco explica o motivo pelo qual o Brasil aderiu à MIGA e não ao ICSID.

Todas as instituições mencionadas criaram instrumentos visando à expansão dos fluxos de investimentos. A Organização Mundial do Comércio (OMC), por sua vez, trouxe novos instrumentos, relacionados ao comércio em geral, dando continuidade ao espírito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). O Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs) é pouco abrangente e sem compromissos que impliquem limitações significativas aos Estados (Barral, 2007: 86). Reforça, basicamente, princípios que já existiam no sistema multilateral do comércio, como o tratamento nacional aos investidores e o comprometimento dos anfitriões com a transparência na regulação. O acréscimo do TRIMs foi a referência à lista ilustrativa de medidas consideradas inconsistentes com a noção de tratamento nacional.

3. O modelo norte-americano

O estabelecimento de normas-padrão para acordos na área de investimentos negociados pelos Estados Unidos é anterior à assinatura do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta). Em 1989, por exemplo, já haviam celebrado um acordo com as Filipinas do tipo Acordo-Quadro de Investimentos e Comércio (TIFA). Na segunda metade do século XX, os Estados Unidos tornam-se exportador líquido de capitais. A criação de um modelo estático lhes permitiu a celebração de acordos em escala industrial, sendo dada aos parceiros apenas a possibilidade de aderir ou não aos *templates*, sem que pudessem negociar alterações significativas. Embora não seja o ponto de partida, o Nafta, por sua relevância e nível de abrangência, criou um novo parâmetro para todas as áreas que regulou, inclusive a de investimentos.

3.1. O Nafta

O Capítulo XI do Nafta, referente a investimentos, mostra o objetivo ambicioso de seus negociadores. Duas características aparecem claramente: a amplitude das obrigações e a interdisciplinaridade com outros temas relacionados a investimentos. A respeito da abrangência das normas, o acordo reafirma os princípios básicos que orientam acordos comerciais desde a criação do GATT, quais sejam, o tratamento nacional e a cláusula da nação mais favorecida (NMF). Esses princípios buscam dar maior proteção aos investidores das partes signatárias. Entretanto, a realidade dos PED mostra que, em vez de discriminação contra investidores estrangeiros, o que se observa com mais freqüência é precisamente o contrário, como salientam Lindert e Pugel. As naturais deficiências estruturais dos PED, que necessitam dos IDE para o suprimento de determinados serviços, bem como a disponibilização de conhecimentos técnicos, tecnologia e capital, fazem com que muitas vezes ofereçam mais vantagens aos estrangeiros do que possuem seus próprios nacionais (2000: 640).

O caráter abrangente das normas do Nafta com relação a investimentos também fica evidente quando elenca as obrigações negativas dos Estados para a recepção de investimentos. Juntamente com as normas que prevêem a cláusula de solução de controvérsias Investidor-Estado, o Artigo 1106 do Nafta, sobre requisitos de desempenho, constitui o *core* do tema. Em seu parágrafo primeiro, estabelece que as partes não podem impor quaisquer dos seguintes requisitos: exportar qualquer proporção de bens ou serviços; apresentar qualquer proporção de conteúdo doméstico; comprar ou oferecer preferências a produtos produzidos por nacionais; relacionar volume de importações com o de exportações ou a qualquer injeção de moeda estrangeira associada ao investimento; restringir vendas de bens ou serviços ao relacioná-las com volume ou valor exportado ou à obtenção de moeda estrangeira; transferir tecnologia a nacionais, exceto se ordenada judicialmente para compensar por violação de regras de competição; atuar como fornecedor exclusivo para determinada região ou mercado dos bens que produz ou serviços que presta.

O Nafta também regulou de forma detalhada as expropriações. Em seu Artigo 1110, estabelece as condições para que as expropriações

sejam consideradas legais. Sobressaem, entre os requisitos, os de que a expropriação seja não-discriminatória, realizada por interesse público e com o pagamento de compensação devida, especificando, inclusive, o tipo de moeda a ser utilizada. A questão das expropriações no Nafta é especialmente relevante porque inclui a regulação da Expropriação Indireta.[7] Como viria a ser comprovado posteriormente pelos laudos dos tribunais arbitrais, esse instituto jurídico se presta a diferentes interpretações e, portanto, dá flexibilidade aos que pleiteiam sua aplicação. A famosa disputa entre a empresa norte-americana Metalclad e o governo do México[8] mostra o risco que representa o estabelecimento desse tipo de norma para os PED.

3.2. Evolução pós-Nafta

No final da década de 90, já era possível observar algumas reações ao modelo criado pelo Nafta. De forma geral, as alterações conceituais a esse respeito deveram-se ao fato de que (i) muitos analistas norte-americanos "se deram conta" de que o Canadá é, igualmente, um país desenvolvido e que (ii) os Estados Unidos, apesar do grande volume de capital que exporta, é também importante receptor de IDE.

Assim, por um lado, vê-se que o "modelo Nafta" contém regras que podem ser vistas como interessantes em suas relações com PED e não tão vantajosas quando a relação se dá entre os Estados Unidos e outro país desenvolvido. Nesse sentido, é interessante notar que o modelo manteve-se virtualmente inalterado por uma década. Nesse período, foi utilizado como padrão para 13 acordos com países em desenvolvimento (Gagné e Morin, 2006: 358). Em 2004, os norte-americanos criaram nova versão para o modelo desses acordos. A principal alteração foi a criação de salvaguardas para que os Estados possam adotar medidas regulatórias julgadas convenientes, sem limitações excessivas em decorrência das normas. Na realidade, o objetivo foi o de diferenciar os acordos com países desenvolvidos dos acordos com os PED. Gagné e Morin, nesse sentido, afirmam que "*as soon as they* [regras do Nafta] *began to be implemented, towards the late 1990s, these provisions raised controversy and were perceived to be implemented in ways not envisioned by the parties, namely*

to protect US and Canadian investments from a historically unpredictable Mexican regulatory environment"(*idem*). O primeiro país com o qual os Estados Unidos firmaram acordo com base nesse novo modelo foi o Uruguai, em setembro de 2004 (*idem*).

Por outro lado, o grande volume de capital que os Estados Unidos importam mostrou a necessidade de raciocinar de forma defensiva com relação aos investimentos estrangeiros em seu território, ou seja, na cláusula Investidor-Estado. Nos 12 anos posteriores à assinatura do Nafta, 14 ações foram impetradas por empresas privadas contra os Estados Unidos. Nenhuma dessas empresas era mexicana (*idem*: 359). Ou seja, as possibilidades de que os PED se beneficiem da cláusula Investidor-Estado são remotas porque (i) causas desse tipo demandam considerável estrutura, tanto financeira como de recursos humanos; e (ii) o volume de investimentos desses países no exterior tende a ser muito menor do que o de países desenvolvidos. Não surpreende, nesse caso, que o acordo assinado entre os Estados Unidos e a Austrália, em 2004, preveja apenas a possibilidade de consultas bilaterais em caso de controvérsias, sem a polêmica cláusula.[9]

4. O modelo do Mercosul

A regulação dos investimentos entre os países que fazem parte do Mercosul com parceiros externos apresenta-se de forma aparentemente paradoxal quando comparado ao Nafta. Em primeiro lugar, de acordo com a doutrina convencional acerca dos processos de integração regional, o Mercosul, que é uma união aduaneira, seria um passo intermediário para a formação de um mercado comum, o que mostra que se trata de projeto mais ambicioso que o Nafta. No entanto, o enfoque dos países do bloco concentra-se na integração comercial e de assuntos sociais. Ademais, no momento em que se criou o bloco, a extensão das atividades das empresas dos Estados Parte além-fronteiras era muito pequena e a criação de normas para os investimentos externos não estava exatamente na pauta do dia.

Apesar de não ser o foco do processo de integração, os Estados Parte do Mercosul esboçaram alguma iniciativa de regular os investimentos estrangeiros. Em 1994, firmaram o Protocolo de Colônia para reger as

relações entre os investidores do bloco e seus respectivos Estados. Ou seja, as regras relativas a investimentos foram criadas no período inicial do processo de integração. Adicionalmente, a análise das normas emanadas do Protocolo de Colônia põe em evidência a intenção de assegurar efetivo grau de proteção aos investidores dos Estados Parte. Na verdade, no Mercosul, a regulação dos investimentos estrangeiros é reconhecida como parte do próprio processo de integração. É o que mostra o Preâmbulo do Protocolo de Colônia, em que as Partes determinam os princípios norteadores das normas que seguem. Os Estados Parte do Mercosul reconhecem que "a criação de condições favoráveis para os investimentos de investidores de uma das Partes Contratantes no território de outra Parte Contratante intensificará a cooperação econômica e acelerará o processo de integração entre os quatro países".

O Protocolo de Colônia define de maneira ampla o objeto do acordo de investimentos: "todo tipo de ativo, investido direta ou indiretamente, por investidores de uma das Partes Contratantes no território de outra Parte Contratante" (Artigo 1). Estabelece, para as relações intrabloco, diversos preceitos que não são compatíveis com os princípios defendidos individualmente pelo Brasil em outros foros. Entre esses preceitos, destacam-se os seguintes: lista negativa de setores em que deve efetivar-se a proteção, cláusula Investidor-Estado e irrestrita liberdade para realizar transferências ao exterior.

No mesmo ano da criação do Protocolo de Colônia, os países do Mercosul assinaram o Protocolo de Buenos Aires, que estende a terceiros parte significativa das prerrogativas intrablobo. Merecem destaque, nesse sentido, as regras sobre expropriações, transferência de recursos e a cláusula Investidor-Estado.

O aparente paradoxo da posição brasileira em relação a seus acordos bilaterais de promoção de investimentos e os instrumentos firmados pelo Mercosul é esclarecido pelo fato de que os Protocolos de Colônia e de Buenos Aires não foram ainda ratificados pelo governo brasileiro. O mero fato de que posteriormente tenha sido necessária a criação de um foro específico para revisar os Protocolos de Colônia e de Buenos Aires (o Subgrupo de Trabalho sobre Investimentos do Mercosul) significa o reconhecimento tácito de que, em sua totalidade, esses acordos não

representam hoje as aspirações comuns dos países do bloco. Para o Brasil, em particular, pode-se supor que os motivos pelos quais os Protocolos não foram ratificados assemelham-se aos que justificam o rechaço a outros acordos sobre investimentos, ou seja, a recusa de assumir compromissos externos que limitem de forma demasiada a margem de ação do governo brasileiro, principalmente a cláusula Investidor-Estado.

A dificuldade para encontrar posições de consenso entre os parceiros do Mercosul sobre aspectos regulatórios dos acordos sobre investimentos enseja discussão uma mais ampla a respeito dos interesses brasileiros nesses instrumentos. Desde que foi criada a Comissão Interministerial para deliberar acerca do novo modelo normativo para APPI's, em 2002, os cenários internacional e doméstico passaram por transformações e o Brasil tornou-se ainda mais singularizado por sua condição privilegiada no que se refere às oportunidades que proporciona a investidores externos. Destarte, não surpreende que em 2007 o Brasil tenha sido o segundo o país no mundo em termos de crescimento em IDE, com US$ 34,7 bilhões (Moreira, 2008).

Embora seja fator relevante para o crescimento brasileiro na atualidade, a alta cotação atual dos produtos primários alinha-se a outros, de caráter mais duradouro, na atração de investimentos estrangeiros para o País. Entre estes, merecem ser mencionados: (i) um mercado interno significativo, não só pela dimensão populacional, mas igualmente pela crescente redução das desigualdades e do controle da inflação, fatores que contribuem para a inclusão de parcela então marginalizada ao conjunto de consumidores do País; (ii) a estabilidade política e econômica: politicamente, após o interregno de ditadura militar, as práticas democráticas das últimas duas décadas permitem que se vislumbre sua continuidade; economicamente, a recente elevação da avaliação do Brasil perante a agência de classificação de risco *Standard & Poors* como seguro para investimentos (*investment grade*) evidencia a confiança a que passou a fazer jus a economia do País no exterior; e (iii) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que prevê a alocação de recursos estatais na área de infra-estrutura e medidas fiscais de incentivo à produção no País (Brasil, Ministério da Fazenda, "Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010).

Com as condições mencionadas, o Brasil tem vantagem sobre os demais PED na disputa pela atração de IDE. Já nos anos 90, ainda que o

Brasil não tivesse incorporado à sua legislação doméstica acordos para proteção de investimentos, como o fizeram outros PED, o Brasil foi o segundo maior receptor desse tipo de investimento entre os PED no triênio 1997-2000 (Matesco, 2000).

Apesar da relevância dos dados estatísticos a respeito dos fluxos de IDE que têm como destino o Brasil, essa informação, de forma isolada, não é suficiente para permitir qualquer ilação a respeito da necessidade ou não de acordos nessa área. Pode-se, igualmente, conjecturar a respeito do volume que seria recebido se o País houvesse ratificado acordos que oferecem garantias extras a investidores. Por esse motivo, ao Brasil não convém eliminar pura e simplesmente de sua pauta de negociações internacionais o tema dos investimentos, mas, sim, delimitar sua área de cobertura. Dessa forma, resguardar-se-á ao Estado sua capacidade regulatória (*policy space*) para promover o desenvolvimento nacional como melhor lhe aprouver.

Enquanto não são determinadas as diretrizes que guiarão os acordos internacionais a serem firmados pelo Brasil, o Governo adota, unilateralmente, medidas pontuais com vistas a atrair investimentos em áreas estratégicas para a economia brasileira. Tome-se, por exemplo, a conveniência de investimentos estrangeiros que compartilhem tecnologia com o País anfitrião, requisito proibido no modelo Nafta (Artigo 1106, f). A China oferece, nesse caso, paradigma interessante aos dirigentes brasileiros. Aproveitando-se da condição privilegiada em que se encontram, com altas taxas de crescimento econômico e mercado interno pujante, os chineses demonstram estar conscientes do poder de barganha que essas circunstâncias lhes proporcionam com relação aos investidores estrangeiros. A Embraer, por exemplo, aceitou a celebração de uma *joint venture* com uma empresa local para se estabelecer em solo chinês (Nascimento e Nascimento, 2002). O fato de empresas como a Embraer aceitarem essas condições evidencia que, do ponto de vista empresarial, mesmo com a conseqüente transferência de tecnologia, o negócio apresenta-se vantajoso.

É bem verdade que são poucos os países que podem dispor de força de atração de investimentos estrangeiros comparável à que possui atualmente a China. No entanto, abrem-se a países em posições intermediárias, como o Brasil, possibilidades de que investimentos produtivos em áreas-chave

sejam atraídos por meio de incentivos positivos. É o caso do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis). De forma resumida, esse programa consiste em incentivos fiscais a empresas que realizem investimentos produtivos nessa área (Brasil, Ministério da Ciência e Tecnologia, MCT, 2007). Essa iniciativa soma-se à condicionalidade proposta ao Japão para a escolha do padrão a ser adotado pelo Brasil para sua TV digital. Ainda que não tenham sido efetuados os investimentos em território brasileiro, a menção no memorando que selou o acordo de utilização do padrão japonês é prova do interesse nesse setor.

Conclusão

Discute-se, no Brasil, atualmente, o estabelecimento de cabedal normativo básico na área de investimentos Depois de largo período de instabilidade econômica, há indícios auspiciosos de que sejam estabelecidas as bases para o crescimento sustentável no país, o que permite o planejamento de longo prazo, fundamentado em condições de expansão de empreendimentos. O que motivou o modelo de APPIs foi a avaliação de que acordos anteriores foram firmados pela necessidade de assegurar à comunidade internacional que o Brasil se dispunha a criar uma situação favorável aos investimentos estrangeiros. Estava ausente, portanto, o componente mais importante em qualquer acordo, qual seja, a busca da maximização dos benefícios para ambas as partes pactuantes.

A Comissão Interministerial que discute os principais itens dos acordos na área de investimentos busca encontrar uma posição intermediária entre a defesa dos interesses do Estado e a previsão de condições seguras a potenciais investidores. Para que isso aconteça, duas condições devem ser atendidas. Em primeiro lugar, o IDE tem de vincular-se estreitamente com a produção e investimentos de caráter mais duradouro devem gozar de tratamento diferenciado. Em segundo lugar, compromissos estritos com investidores estrangeiros só devem assumidos caso exista a premissa de que podem atuar efetivamente como instrumentos relevantes de apoio à economia doméstica. No caso brasileiro, a exemplo do que tem demonstrado o paradigma chinês, os IDE podem ser importantes complementos ao projeto nacional de desenvolvimento.

Em análise mais específica, da observação do modelo norte-americano, consolidado pelo Nafta e modificado em 2004, que lições podem ser aprendidas pelos brasileiros?

Para responder a essa questão, há que se restringir o exame e enfocar temas-chave nos acordos dos Estados Unidos. Sem pretender ser exaustivo, podem-se mencionar, nesse caso, as normas sobre transferências de recursos, áreas de cobertura, desapropriações e solução de controvérsias.

Na segunda metade do século XX, as transferências internacionais foram objeto de freqüentes alterações na legislação brasileira, reflexo de mudanças paradigmáticas dos governos que se sucederam. Tendo em vista a atual estabilidade da economia e da democracia brasileira, parecem assentar-se bases mais sólidas para que se criem políticas públicas que proporcionem maior segurança aos investidores, o que pode tornar menos relevante a previsão dessas normas em acordos internacionais.

No que tange ao segundo tema, em qualquer acordo, a delimitação do objeto ao qual se referem as normas é parte fundamental do processo negociador. No caso de acordos de investimentos, o Brasil deve pautar a definição de seu modelo pelo que já preconiza para acordos bilaterais de maneira geral, qual seja, a inclusão de listas positivas. O modelo norte-americano prevê regras de inclusão que operam no sentido contrário. Considerando-se que as formas de investimentos estrangeiros são tão dinâmicas quanto às economias dos países a que se dirigem, o Brasil deve reservar-se o direito de realizar concessões à exploração de atividades com base em decisões específicas, sem que seja surpreendido por mudanças circunstanciais. Essa segurança só é garantida com o princípio de listas positivas.

Quanto à criação de normas para desapropriações, assunto polêmico em certos períodos da história do Brasil, os formuladores do modelo de acordos do país devem ser cautelosos com a previsão de medidas relativas à desapropriação indireta. O perigo, nesse caso, não são as regras propriamente ditas, mas a dificuldade de limitar o escopo do que pode ou não ser incluído nessa categoria. De certa forma, dependendo da habilidade de quem formular a demanda, medidas regulatórias que visam à defesa dos interesses nacionais podem criar latitude demasiadamente ampla para a decisão dos árbitros em eventual controvérsia.

Finalmente, o tema mais polêmico no modelo norte-americano refere-se à possibilidade de que empresas privadas acionem diretamente Estados em acordos bilaterais. Ainda que a condição brasileira tenha se alterado sensivelmente com a internacionalização de muitas empresas, o fato de que os Estados Unidos tenham decidido não incluir a cláusula Investidor-Estado em seu acordo com a Austrália oferece indício de que essa norma ainda não interessa ao Brasil. O argumento de que a norma efetivamente oferece aos estrangeiros direitos que os próprios nacionais não possuem deve ser, por si só, suficiente para que se desconsidere a possibilidade de incorporá-la ao novo modelo brasileiro. Ademais, a intermediação dos Estados para a busca de reparação por eventuais danos já oferece aos investidores estrangeiros diferentes possibilidades para a resolução de controvérsias. Portanto, os Estados não podem correr o risco de que medidas de regulação da economia sejam interpretadas de forma equivocada em ações impetradas por corporações estrangeiras em processos arbitrais ao abrigo de um APPI.

Por razões eminentemente práticas, as considerações feitas acima referem-se exclusivamente ao Brasil e não aos demais sócios do Mercosul. Ainda que o fortalecimento do bloco, em suas dimensões comercial e social, corresponda ao principal objetivo da política externa do Brasil, os países do Mercosul têm características muito distintas. No caso da criação de normas para reger as relações entre os investidores dos países que fazem parte do Mercosul, sobressai-se de forma contundente o fato de o Brasil ter sido exportador líquido de capitais em 2006. Observa-se no Brasil precisamente o mesmo fenômeno que motivou as alterações no modelo norte-americano, porém com sentidos opostos. Os Estados Unidos viram-se compelidos a alterar seu modelo para acordos bilaterais de investimentos em razão do crescimento proporcionalmente maior dos investimentos recebidos. As circunstâncias em que se insere hoje o Brasil na economia mundial contribuem ainda mais para singularizá-lo em seu entorno, e é mais um motivo que torna difíceis as iniciativas comuns do Mercosul nessa área.

Recebido para publicação em março de 2008
Versão definitiva em junho de 2008

Notas

1 Definição de IDE do "Dictionary of Trade Terms", Foreign Trade Information System (CISE), Organização dos Estados Americanos (OEA, 2008).

2 A média anual de IDE para a China entre 1995 e 2000 foi de US$ 41,8 bilhões. Em 2006, esse montante chegou a US$ 69,5. Cf. Unctad (2007b).

3 *Greenfield investments* referem-se a investimentos novos ou em expansão.

4 O crescimento exponencial de IDE na Holanda deveu-se, basicamente, à aquisição do Banco ABN Amro por um consórcio formado pelos bancos RBS, Fortis e Santander (Moreira, 2008).

5 Ver, por exemplo, caso Patrick Mitchell vs RDC, movido pelos Estados Unidos contra a República Democrática do Congo. Cf. Unctad (2007e) ou Hamida (2007f: 14).

6 A Doutrina Calvo é mais conhecida por proibir a utilização da força para a cobrança de dívida.

7 A expropriação é indireta quando o Estado impõe determinadas normas regulatórias que acabam inviabilizando a manutenção de determinados empreendimentos privados.

8 Em linhas gerais, o governo mexicano alegou questões ambientais para não autorizar empresa norte-americana a operar em seu território. O Tribunal Arbitral, criado com base no Capítulo XI do NAFTA, determinou o pagamento de indenização de mais de 15 milhões de dólares à empresa.

9 No início de sua campanha à sua indicação como representante do Partido Democrata à presidência dos Estados Unidos, a senadora Hillary Clinton declarou expressamente que interessava ao Partido Democrata rever o Nafta: "*We're going to take out the ability of foreign companies to sue us because of what we do to protect our workers*" (Beattie, 2008).

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga de (2007). "O Mercosul como Plataforma Negociadora: As Negociações Comerciais Extra-Regionais". Tese apresentada no LII Curso de Altos Estudos (CAE), Ministério das Relações Exteriores.

BANK OF INTERNATIONAL FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (BIRD, Banco Mundial), "Convenção de Washington" (http://icsid.worldbank.org/ICSID/ICSID/RulesMain.jsp; última visita: 19/1/2008).

BARRETO FILHO, Fernando P. de M. (1994), *O Tratamento Nacional de Investimentos Estrangeiros*. Brasília, FUNAG.

BARRAL, Welber (2007), *O Comércio Internacional*. Belo Horizonte, Del Rey.

BARUMEN, Sergio A. (2002), *Economía Internacional*" (1ª ed.). Cidade do México, Compañía Editorial Continental.

BEATTIE, Alan (2008), "Concern Grows over Global Trade Regulation". *Financial Times*, 12 de março (http://www.ft.com/cms/s/0/58699264-ef9c-11dc-8a17-0000779fd2ac.html?nclick_check=1, última visita: 19/3/2008).

CRUZ, Ney H. (2008), "Saldo nas Transações com Exterior Cai 74%", *Folha de São Paulo*, 29 de janeiro, p. B1.

GALEANO, Eduardo (1988), *As Veias Abertas da América Latina*. (26ª ed.). São Paulo, Paz e Terra.

GAGNÉ, Gilbert e MORIN, Jean-Frédéric (2006), "The Evolving American Policy on Investment Protection: Evidence From Recent FTA's and the 2004 Model Bit". *Journal of International Economic Law*, vol. 9, nº 2.

LEONARDI, Renato B. de A. (2006), "O Sistema Multilateral de Investimento e os Países em Desenvolvimento: Desafios e Oportunidades". Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio (2004), "Discurso proferido pelo Presidente da República do Brasil no Seminário para Investidores Estrangeiros no Brasil", 29 de janeiro (http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2305; última visita: 10/09/2007).

JIANOTI, Leonardo (2005), "Investimentos Estrangeiros Diretos: Problema ou Solução?". *Diplomacia & Negócios*, nº 3.

MATESCO, Virene R. (2000), "Economia Internacionalizada Precisa Exportar". Gazeta Mercantil, 19 de janeiro (http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/RESENHAS/Rel00/ru0152000.html; última visita: 15/05/2008).

MAREGA, Flávio (2005), "O Mecanismo Arbitral de Solução de Controvérsias Investidor Estrangeiro – Estado nos Acordos Internacionais Sobre Investimentos: Implicações para o Brasil". Tese apresentada no XLVII Curso de Altos Estudos (CAE), Ministério das Relações Exteriores.

MOREIRA, F. de Assis (2008), "Investimento Estrangeiro Direto Dobra no País em 2007", Valor Econômico, 9 de janeiro (www.mre.gov.br/português/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp: última visita: 10/01/2008).

NASCIMENTO Lívia e NASCIMENTO, Gustavo G. (2002), "China e Brasil Fazem Acordo de Cooperação Tecnológica", Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2 de dezembro (http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmdic/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=4920; última visita:15/1/2008).

NOGUEIRA, João P. e MESSARI, Nizar (2005), *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro, Elsevier.

NONNENBERG, Marcelo J. B. e MENDONÇA, Mário J. C. de (2004), "Determinantes dos Investimentos Diretos Externos em Países em Desenvolvimento". Texto para Discussão nº 1016, Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) (1995), "Definition of Investor and Investment", Relatório apresentado pelo Presidente do Negotiating Group on the Multilateral Agreement on Investment, 13 outubro (http://www1.oecd.org/daf/mai/pdf/ng/ng952e.pdf; última visita:15/1/2008).

PUGEL, Thomas A. e Peter H. LINDERT (2000), *International Economics*. (11ª ed.). Boston, Irwin McGraw-Hill.

REZEK, J. F. (2002), *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. São Paulo, Saraiva.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (Unctad) (2007a), "Rising FDI into China: The Facts Behind the Numbers", *Investment Brief*, nº 2 (http://www.unctad.org/en/docs/iteiiamisc20075_en.pdf; última visita: 10/1/2008).

_______ (2007b), "World Investment Report", Relatório. (http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf; última visita: 10/1/2008).

_______ (2007c), "Stability, Skilled Labour and Infrastructure Top Locational Factors for Foreign Affiliates". *Investment Brief*, nº 3 (http://www.unctad.org/en/docs/webiteiia20074_en.pdf; última visita: 3/1/2008).

_______ (2007d), "Development Implications of International Investment Rule Making, 29 de junho (http://www.unctad.org/sections/wcmu/docs/c2em21p06_en.pdf; ultima visita: 15/12/2007).

_______ (2007e), "The Brazilian Experience with Bilateral Investment Agreements: A Note". Expert Meeting on Development Implications of International Investment Rule Making, 29 de junho (http://www.unctad.org/sections/wcmu/docs/c2em21p15_en.pdf; ultima visita: 15/12/2007).

_______ (2007f), "La Prise en Compte de l'intérêt Général et des Impératifs du Dévelopment dans le Droit des Investissements". Expert Meeting on Development Implications of International Investment Rule Making.

_______ (2008), "FDI Surged to Record Levels in 2007". *Investment Brief*, nº 1 (http://www.unctad org/en/docs/webiteiia20081_en.pdf; última visita: 10/1/2008).

WALTZ, Kenneth. (1999), "Globalization and Governance". *Political Science & Politics (http://forum.arbuz.com/showthread.php?t=12410;* última visita: 10/1/2008).

Resumo

O aumento dos fluxos internacionais de capitais representa oportunidades importantes tanto para emissores como para receptores de investimentos. Os benefícios que advêm dessa relação, no entanto, dependem da forma como são utilizados os capitais transfronteiriços. No presente artigo, busca-se avaliar o cabedal normativo existente, já que está em curso no Brasil um debate sobre o melhor modelo a ser adotado para reger a relação entre investidores e os Estados. São estudadas as regras e convenções criadas por instituições como o Banco Mundial, a OCDE e a OMC, tenha ou não o Brasil optado por incorporar-se a essas iniciativas. Também é analisado o modelo criado pelos Estados Unidos, bem como os acordos firmados entre os sócios do Mercosul.

Palavras-chave: investimentos estrangeiros diretos, regulação, Nafta, Mercosul.

Abstract

Regulations for foreign direct investment: existing models and options for Brazil
The increase in the international flow of capital presents opportunities both to countries that send and to those that receive investments. The benefits that derive from this relationship, however, depend on the way this capital is used. The objective of this study is to evaluate the viability of the existing norms in agreements created to regulate this type of investment considering the current debate in Brazil for the creation of a new model to be used in agreements to govern the relationship between investors and States. We show the main rules and conventions negotiated in organizations such as the World Bank, the OECD and the WTO, whether Brazil decided or not to join them. The main objects of analysis are the model created by the United States, as well as the agreements in this area that were signed with the among Mercosur partners.

Key words: direct foreign investment, norms, Nafta, Mercosur.

Cena Internacional
pode ser adquirida (20 reais o exemplar)
enviando-se uma mensagem para: cena@unb.br

REVISTA CENA INTERNACIONAL (1999-2007)	
vol. 1, n. 1, 1999	
Negociações Comerciais do Novo Milênio	Luiz Felipe Palmeira Lampreia
Some Architectural Options	Andrew G. Haldane
A crise de Kosovo e a nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa	Lytton Leite Guimarães
O Estado como ator nas relações internacionais: no mundo da globalização, uma velha discussão	Eiiti Sato
Mercosul: a frágil consistência de um bloco regional emergente e a necessidade de aprofundar a integração	Marcos Lima Costa
A Guerra da Lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964)	Antônio Carlos Moraes Lessa
A Política Externa Brasileira do Governo Juscelino Kubitschek	Pio Penna Filho
Crisis of development or crisis of globalized markets?	Rubens Ricupero
Comércio e Meio Ambiente: Atuação Diplomática Brasileira em Relação ao Selo Verde	Leonilda Alves Corrêa
Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social	Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida
Ordem, hegemonia e transgressão	Georges Lamazière
O Brasil no mundo das drogas. Petrópolis: Vozes, 1999, 247 p.	Argemiro Procópio Filho
A riqueza e a pobreza das nações: que algumas são tão ricas e outras tão pobres	David Landes
vol. 2, n. 1, 2000	
A política externa brasileira e a agenda de 2000	Luiz Felipe de Seixas Corrêa
Passing the Boolean frontier: the next dimension of International Relations theories	Antônio Jorge Ramalho da Rocha
A República insegura: a disputa entre o Brasil e a Grã-Bretanha pela posse da Ilha da Trindade (1895-1896)	Virgílio Caixeta Arraes
The Chemical Weapons Convention and the OPCW: a model for the future	José Maurício Bustani

Drogas ilícitas em espaços transfronteiriços	Argemiro Procópio Filho
Brasil e Argentina: uma década de política externa	Miriam Gomes Saraiva
A Razão Atlântica: Mercosul, África do Sul e a Comunidade Lusófona	Vamireh Chacon
A Política Externa dos Estados Unidos: Fundamentos e Perspectivas	Cristina Soreanu Pecequilo
Cronologia das Relações Internacionais Contemporâneas e da Política Exterior do Brasil, de 1945 aos nossos dias	Antônio Carlos Moraes Lessa, Matias Spektor e Paulo José Chiarelli
vol. 2, n. 2, 2000	
Anotações sobre regionalismo e segurança internacional	Gelson Fonseca Jr. e Leonardo Gorgulho Fernandes
Integração econômica no continente africano: ECOWAS e SADC	Pio Penna Filho
International Labor Standards and Growth-Oriented Policy	Jonas Zoninsein
Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do Cone Sul	Amâncio Jorge Nunes de Oliveira e Janina Onuki
Direito internacional e globalização face às questões de Direitos Humanos	Ancelmo César Lins de Góis e Ana Flávia Barros-Platiau
Crise, Ação do Estado e Pragmatismo: a política de comércio exterior brasileira (1934-1945)	Heloisa Conceição Machado da Silva
Notas sobre o desafio argentino do Brasil republicano	Matias Spektor
Interdependência, segurança e desenvolvimento na política externa do governo Castelo Branco (1964-1967)	André Luiz Reis da Silva
vol. 3, n. 1, 2001	
A Venezuela e os seus vizinhos	Amado Luiz Cervo
De qué nos van a perdonar? A compreensão do levante Zapatista em 1994 em Chiapas	Daniella Villafañe Gomes Santos
A política externa do governo Médici (1969-1974): uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil	Cíntia Vieira Souto
A Comunidade de Países de Língua Portuguesa - oportunidade de cooperação, integração e projeção internacional	André Carneiro Moutinho de Carvalho
Uma compreensão crítica das teorias das Relações Internacionais	Antônio Jorge Ramalho da Rocha
Can the UN construct a universal doctrine of human security?	Valerie de Campos Mello

Reconsidering Westphalia: Contending Perspectives on the Future of the Nation-State	Federico Merke
Processos de Cooperação e Integração na Ásia-Pacífico	Henrique Altemani de Oliveira
Direito Internacional Humanitário e a Proteção dos Civis: Considerações sobre a Efetividade de sua Aplicação	Marcos Alexandre de Araújo Iamamura
O Triângulo Imperfeito: as Relações França-Brasil-Europa Ocidental na Década de Noventa	Antônio Carlos Moraes Lessa
Política Externa e Desenvolvimento - o Brasil de JK	Pio Penna Filho
vol. 4, n. 2, 2002	
La Política Euromediterránea: Su Dimensión Parlamentaria en el Processo de Barcelona	Cristina Ângela Retta Sivolella
Poder e Interdependência: Novas Perspectivas de Análise das Relações Internacionais	Roberto di Sena Júnior
A Importância das Negociações Internacionais na Criação das Normas da Organização Mundial do Comércio	Jete Jane Fiorati
The Foreign Policy of the European Union Towards MERCOSUR in Historical Perspective	Andréa Ribeiro Hoffman
O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um Relacionamento feito de Altos e Baixos	Paulo Roberto de Almeida
O Ensino das Relações Internacionais no Brasil: Problemas e Perspectivas	Shiguenoli Miyamoto
Guerra Biológica	Valdi Lopes Tutunji
vol. 5, n. 1, 2003	
Doutrinarismo e Realismo na percepção do interesse nacional: Política Macro-Econômica, Segurança e ALCA na relação Brasil-EUA	Carlos Roberto Pio da Costa Filho e Eduardo Viola
O pensamento latino-americano de relações internacionais	Carlos Eduardo Vidigal
O Nacionalismo Basco e o ETA	Hugo R. Suppo e Mônica Lessa
O pragmatismo impossível: A política externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954)	Mônica Hirst
A interminável busca da normalidade: as origens e a evolução do sistema político da França contemporânea	Antônio Carlos Moraes Lessa
O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da Alca	João Augusto de Castro Neves
Introdução à história da Segunda Guerra Fria (1979-1989)	Carlos Federico Domínguez Avila
Los acuerdos migratorios y de circulación laboral en el ambito del Mercosur	Lincoln Bizzozero e Ana Pastorino

vol. 5, n. 2, 2003	
As posições brasileiras nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): Eqüidistância, pragmatismo e realismo	Norma Breda dos Santos
O Atlântico Sul como espaço de possibilidades entre o Cone Sul e a África Austral	Pio Penna Filho
Gilberto Freyre e a imagem do Brasil no mundo	Hugo R. Suppo
Para que o Brasil precisa de forças armadas?	João Paulo Soares Alsina Júnior
Economia, geopolítica e hegemonia: Leituras de Wallerstein, Arrighi e Elias sobre a ascenção das potências hegemônicas	Leonardo Weller
A Negociação Cultural na Assistência Consular a Iruan em Taiwan	Paulo Antônio Pereira Pinto
vol. 6, n. 1, 2004	
A política ambiental internacional: uma introdução	Lilian Cristina Burlamaqui Duarte
Conhecimento científico e formação de regimes ambientais internacionais: o caso do regime de biossegurança	Cristina Yumie Aoki Inoue e Rafael Schleicher
O regime internacional de biossegurança e suas implicações para os cidadãos brasileiros	Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros-Platiau
O protocolo de Cartagena sobre biossegurança e sua implementação pelo Brasil	Mariangela Rebuá de Andrade Simões
A evolução do papel do Brasil no regime internacional de mudança climática e na governabilidade global	Eduardo Viola
Novo regionalismo, livre-comércio e proteção ambiental: o caso do NAFTA	Tatiana Coutto
Alianças e coalizões no ativismo verde transnacional	Rafael Duarte Villa
vol. 6, n. 2, 2004	
Governabilidade democrática: apontamentos para uma análise sobre a (des)ordem internacional	Gelson Fonseca Jr. e Benoni Belli
Vaticano: do conservadorismo à esperança frustrada no período bipolar	Virgílio Caixeta Arraes
Dois anos de “presença soberana”: uma reflexão sobre a política externa do governo Lula	Luiz Augusto P. Souto Maior
Oportunidades e desafios: as relações bilaterais Brasil e EUA (1993/2004)	Cristina Soreanu Pecequilo e Lucyana Sposito Gomes
A segurança sob a ótica construtivista: retrato de um programa de pesquisa	Theo Farrell

O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais	José Alexandre Lopes Pereira
A África do Sul e o IBSA: constrangimentos e desafios	Darlene Miller
O alargamento da União Européia e os impactos nas relações União Européia-Mercosul: dois estudos de caso – Alemanha e Espanha	Cristina Ângela Retta Sivolella
vol. 7, n. 1, 2005	
As Relações Internacionais, a Sociologia e os debates correntes sobre conflito, cooperação e mudanças na Ordem Internacional	Eiiti Sato
Recorrências e desafios: as Conferências das Nações Unidas nos anos noventa	Carolina Moulin Aguiar
Europes des Patries: Histórico da Extrema Direita Européia	Carla Brandalise
A Reforma do Judiciário como retrocesso para a Proteção Internacional dos Direitos Humanos: um estudo sobre o novo § 3º do Artigo 5º da Constituição Federal	George Rodrigo Bandeira Galindo
Califórnia ou Delaware? A Formação do Regime Internacional do Comércio de Resíduos Perigosos	Paulo Esteves, Matilde de Souza, Camila Penna e Lucas Grassi Freire
Novas dimensões da Negociação na Cooperação Internacional: a experiência da Ajuda Externa Financeira no Brasil	Rodrigo Pires de Campos
História e Destino: A Frontier Thesis de Frederick Jackson Turner	Arthur Lima de Avila
vol. 7, n. 2, 2005	
Da teoria à análise política: guerra do Iraque ou do reordenamento unipolar?	Eugenio Diniz
“Exportação da democracia”: hegemonia do modelo neoconservador na política estadunidense para o Oriente Médio?	Peter Demant
Mitos, maravilhas e razão nas visões francesas do Brasil (séculos XVI a XVIII)	Carmen Licia Palazzo
Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai	Andrea Ribeiro Hoffmann
Concentração, internacionalização e convergência tecnológica: obstáculos à integração cultural no Mercosul	Maria Susana Arrosa Soares, Rebeca Hennemann Vergara de Souza e Uilson Garcia Brito
Governança mundial, Estado e democracia: considerações a partir de alguns estudos de caso	Carlos S. Arturi
Brasil e Argentina: política externa para América Latina em tempos recentes	Miriam Gomes Saraiva

vol. 8, n. 1, 2006	
En busca del equilibrio: la politica exterior paraguaya entre 1920 y 1925	Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco	Cristina Patriota de Moura
Dez anos da CPLP: As perspectivas de integração do mundo de língua portuguesa	Adriano de Freixo
ONU, 61. Sociologia política de uma instituição sexagenária em tempos de globalização	Luiz Feldman e Dawisson Belém Lopes
Os limites do Direito Internacional face à política	Salem Hikmat Nasser
Multilateralismo em Direitos Humanos e Política Externa brasileira na OEA	Estevão Ferreira Couto
A Doutrina Bush revista: o segundo tempo de uma mesma partida	Erica Simone Resende
Conflitos na civilidade: terrorismo extremo e relações internacionais	Hugo Arend
Da hegemonia ao poder brando: implicações de uma mudança conceitual	Geraldo Zahran e Leonardo Ramos
vol. 9, n. 1, 2007	
Brasil como ator regional e global: estratégias de política externa na nova ordem internacional	Paulo Roberto de Almeida
É possível pensar em sociedade civil no Mercosul?	Michelle Ratton Sanchez
A crise no Estreito de Taiwan (1995-1996) e as relações entre Estados Unidos, China e Taiwan	Arthur Coelho Dornelles Jr.
Justiça, memória e reconciliação: dilemas da reconstrução nacional	Simone Martins Rodrigues Pinto
O anti/alterglobalismo e o Fórum Social Mundial de Nairóbi: contestação e redes transnacionais na política mundial	Carlos R. S. Milani
Governance in African oil-producing countries: State, multinational companies and civil society organizations	Philippe Copinschi
As redes feministas transnacionais e as organizações internacionais: diferentes visões do processo de desenvolvimento	Diana Aguiar
Contribuições feministas para as relações internacionais	Mariana de Oliveira Barros

vol. 9, n. 2, 2007	
Relações Brasil-Bolívia (1973-1974): o gás e a geopolítica regional	Carlos Eduardo Vidigal
Política de comércio exterior, ideologia partidária e interesses locais: um estudo sobre o caso chileno	Pedro Feliú Ribeiro Manoel Galdino Pereira Neto Amâncio Jorge de Oliveira
Crises Financeiras nos Países Emergentes (1994-2001): indicadores econômicos e fatores internacionais	Elias de Luna Almeida Santos
Gender Quota Laws in Latin America: Innovation, Diffusion, and the End of a Wave?	Adriana Crocker
O gênero na guerra: refletindo sobre o conflito Israel-Palestina a partir da perspectiva de mulheres palestinas de Brasília	Sônia Cristina Hamid
As implicações políticas da relação China-América do sul no Século XXI	Javier Vadell
A política imigratória brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial e os refugiados: uma leitura da revista de imigração e colonização	Maria do Rosário Rolfsen Salles

INSTRUÇÕES PARA OS COLABORADORES

1. São admitidos trabalhos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais, escritos em português, inglês, francês ou espanhol.

2. A publicação dos trabalhos está condicionada a pareces de membros do Conselho Científico de *Cena Internacional* (Conselho Consultivo, Conselho Editorial e Pareceristas *Ad Hoc*) garantido o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.

3. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal.

4. Os trabalhos devem ser acompanhadas de palavras-chave e de um resumo em português e abstract em inglês de até 250 palavras. A contribuição deve conter a vinculação institucional do autor.

5. As notas deverão ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais ao texto. Referências bibliográficas, quando necessárias, deverão aparecer no próprio texto, com a menção do último sobrenome do autor, acompanhado do ano da publicação e do número da página, quando necessário (Cervo, 2000: 23). As referências bibliográficas devem ser listadas ao final do artigo, em ordem alfabética, observando-se os seguintes critérios:

Para livros

Exemplo: DEMANT, Peter (2004), *O Mundo Muçulmano*. São Paulo, Contexto.

Para artigos de revista

Exemplo: HUNTINGTON, Samuel P. (1999), "The Lonely Superpower". *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 2, pp. 35-49.